

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA LOTERIE

ET

LES EMPRUNTS A LOTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 12 MARS 1921, A 14 HEURES
PAR PAUL HENRIQUET

Président : M. TRUCHY
Professeurs : M. PERREAU
M. RIST



LA VIE UNIVERSITAIRE
13, QUAI DE CONTI, PARIS

LA LOTERIE
ET LES EMPRUNTS A LOTS

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA LOTERIE

ET

LES EMPRUNTS A LOTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 12 MARS 1921, A 14 HEURES
PAR PAUL HENRIQUET

Président : M. TRUCHY

Professeurs } M. PERREAU
 } M. RIST



LA VIE UNIVERSITAIRE

13, QUAI DE CONTI, PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LA LOTERIE ET LES EMPRUNTS A LOTS

INTRODUCTION

Avant la guerre de 1914, l'accroissement des dépenses publiques était un phénomène à peu près universellement constaté, dans les finances des États et même des grandes villes. Les économistes et les financiers l'expliquaient par le lourd régime de la paix armée et par l'extension sans cesse croissante des services publics. Des fonctions autrefois laissées à l'initiative privée ou considérées comme purement facultatives pour l'État prenaient un développement considérable. Les États, les villes, participaient de plus en plus à l'organisation de l'assistance, de l'assurance sociale, des transports et même de services industriels. Les théoriciens de la science financière et les hommes d'État devaient s'ingénier à découvrir de nouvelles ressources destinées à faire face à ce surcroît de dépenses, tout en restant conformes au principe démocratique de la justice fiscale.

C'était en effet l'impôt, qui semblait le plus susceptible de satisfaire à cette double condition. L'emprunt était un procédé exceptionnel chargé de couvrir uniquement des dépenses extraordinaires et anormales. Quant aux services normaux du

budget, c'est uniquement à l'impôt qu'ils devaient faire appel. La Restauration s'était efforcée de réaliser cette règle. M. de Villèle réservait les emprunts pour les charges extraordinaires, telles que l'arriéré laissé par les régimes antérieurs, la contribution de guerre, les dépenses de la guerre d'Espagne. Les dépenses permanentes devaient s'acquitter sur les produits des impôts. Il fit même limiter par le législateur la faculté pour le Gouvernement d'émettre des bons du Trésor, moyen de Trésorerie qui eut pu dégénérer de son but et devenir un procédé permanent d'emprunt clandestin.

Ces efforts persévérants aboutirent à la loi des finances du 26 décembre 1890, qui consacre la politique de l'unité budgétaire en supprimant le budget sur ressources extraordinaires. C'était un moyen commode d'équilibrer le budget ordinaire en recourant à l'emprunt, source d'irrégularités financières.

Mais, où est la limite des dépenses normales et des dépenses extraordinaires ? Dans une longue période de prospérité et de paix à l'extérieur, la distinction est assez facile. En principe, toutes les dépenses sont normales, et l'idéal serait qu'elles fussent couvertes par l'impôt. L'emprunt ne se justifie que pour d'énormes dépenses faites en une fois, non renouvelables et dont le profit doit être permanent ; il est légitime que l'appel au crédit comble un déficit purement momentané et que la charge comme le crédit se répartissent sur les générations à venir.

La guerre de 1914 a renversé la proportion de l'emprunt et de l'impôt. Par sa durée, par la mobilisation de la nation toute entière, par le perfectionnement et la multiplication inouïe des moyens de destruction, elle a entraîné la France à des dépenses dont le montant colossal était imprévu. Le traité de paix de Versailles les laisse définitivement à sa charge. Pour y faire face

la France a dû contracter des emprunts à l'intérieur et demander à l'extérieur, dont elle était avant la guerre le banquier, des avances s'élevant à la somme formidable de 35 milliards. Puis il faut compter les pensions de guerre, les dommages causés aux régions envahies, que l'État s'est solennellement engagé à réparer intégralement par la loi du 17 avril 1919. Aux termes du traité de Versailles, c'est l'Allemagne qui doit en supporter définitivement la charge, mais des délais lui sont accordés pour s'en acquitter en deux termes au moyen de bons, et les difficultés qui s'élèvent entre elle et l'Entente laissent craindre que la France n'obtienne, malgré le traité, qu'un remboursement forfaitaire et non intégral et subordonné à la limite prétendue de la solvabilité de l'Allemagne.

Enfin une circulation fiduciaire à cours forcé, sans cesse accrue, dont la limite vient d'être portée à 41 milliards, cause dans le pays tout entier un malaise incalculable, fait monter les prix de toutes choses, détermine une crise générale de cherté de vie et en entraînant une folle dépréciation du change, alourdit les charges de l'État à l'égard de l'étranger et la charge de la vie pour tous les consommateurs.

Comment sortir de ce malaise financier et économique dont la mesure n'a jamais été égalée ? Par quels procédés l'État pourra-t-il redonner au billet de banque sa valeur et le rembourser ? Comment pourra-t-il faire face à ses dettes à l'égard des sinistrés, des pensionnés, des rentiers, des prêteurs étrangers ? Par la loi du 25 juin 1920, le Parlement a demandé un effort inouï aux contribuables, en créant des impôts nouveaux par milliards, en surélevant les impôts existants, du seul impôt sur le chiffre d'affaire l'Administration attend un rendement annuel d'environ 7 milliards et demi. La contribution extraor-

dinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires de guerre a été mise en recouvrement pour milliards, mais elle s'arrête au 1^{er} octobre 1919.

Cette situation financière et économique exceptionnelle ne permet de rejeter sans examen et à priori, aucune des modalités susceptibles de procurer des ressources à l'État. Dans un moment où financiers et politiciens déploient toutes les ressources de la plus fertile imagination pour combler le déficit d'un budget qui atteint 20 milliards pour 1920, et qui est menacé d'atteindre 25 milliards pour 1921, aucune idée ne doit être négligée. De l'étude du passé peuvent se dégager d'utiles enseignements.

Ces considérations nous ont paru assez sérieuses pour justifier un nouvel examen d'une institution, aujourd'hui disparue en France, mais qui existe encore dans certains pays. Avant 1836, il existait une loterie royale, source de revenus pour l'État. L'État ne pourrait-il, dans la période anormale que nous traversons, ressusciter la loterie pour boucler son budget ? Ne conviendrait-il pas, tout au moins d'élargir l'exception autorisée par la loi d'abolition de 1836 et d'admettre à bénéficier de cette ressource des œuvres ou même des services publics, non prévus par l'article 5 de la loi de 1836 ? Faut-il au contraire abolir complètement cette institution et supprimer les exceptions elles-mêmes ?

La loterie d'Etat proprement dite, ce n'est là qu'une face du problème que nous nous proposons d'étudier. La prohibition de 1836 a laissé se développer une autre forme de loterie, les emprunts à lots. Ils sont devenus de pratique courante pour les grandes villes comme la Ville de Paris, et le Crédit Foncier bénéficie depuis sa création d'un privilège particulier d'émis-

sion de bons à lots. Il est intéressant de rechercher si et dans quelle mesure l'émission des emprunts à lots est une loterie ? Les conséquences juridiques de la solution donnée à cette question sont importantes. En l'examinant en théorie, nous serons amenés à comparer la nature juridique du lot dans l'emprunt et du lot dans la loterie proprement dite. De cette comparaison nous pourrions tirer, en dehors des conséquences juridiques, des conclusions sur les différences de l'une et de l'autre institution dans leur but, dans leur danger moral et dans leurs inconvénients économiques.

Nous serons ainsi conduit à examiner si l'État n'aurait pas intérêt à recourir à cette forme d'emprunt qu'il a négligée jusqu'ici. Cette modalité d'appel au crédit ne préjudicierait pas aux augmentations d'impôts. Il imiterait par cette politique celle des communes. Les lois du 25 juin et du 31 juillet 1920 ont augmenté les ressources fiscales des communes (taxes sur les céréales, sur les chiens, etc...) La loi du 31 juillet 1920 a autorisé la Ville de Paris à percevoir pendant dix ans 60 centimes additionnels aux quatre contributions. Cela n'avait pas empêché la Ville de Paris de contracter en 1917 et en 1919 deux emprunts, le second avec lots.

Nous examinerons aussi différentes formes de loteries qui seraient peut-être susceptibles de fournir à l'État des ressources dont l'importance permettrait à ce dernier d'accomplir l'œuvre si difficile de reconstitution industrielle et financière dont le besoin se fait chaque jour plus pressant.

Nous diviserons ce travail de la manière suivante :

PREMIÈRE PARTIE

La Loterie proprement dite

CHAPITRE I. — *Historique.*

CHAPITRE II. — *Loi de 1836.*

{ *Le principe d'abolition.*
 Les exceptions. Interprétations.

CHAPITRE III. — *Les résultats.*

Projet de réglementation.

Projet de suppression.

DEUXIÈME PARTIE

Les Valeurs à lots

CHAPITRE I. — *Historique.*

CHAPITRE II. — *La prohibition est-elle applicable ?*

Section A. Texte { *de la loi de 1836.*
 Esprit }

Section B. *Comparaison des emprunts à lots
 et à loteries.*

Nature juridique.

Bul.

Danger.

CHAPITRE III. — *Conséquences.*

Une loi d'autorisation est-elle nécessaire ?

En pratique elle a toujours existé.

Le Crédit Foncier.

Le Crédit National.

CHAPITRE IV. — *La vente à tempérament des valeurs à lots.*

Loi du 12 mars 1900.

CONCLUSION. — *L'Etat ne trouverait-il pas avantage important à se servir de l'attrait de chance de fortune que peuvent présenter l'emprunt à lots et même la loterie ou d'autres formes d'appel au crédit se rapprochant de cette dernière. (Projet Lefèvre de prêt sans intérêt) ?*

LA LOTERIE

ET LES EMPRUNTS A LOTS

PREMIÈRE PARTIE

La Loterie proprement dite

CHAPITRE PREMIER

Historique

On peut dire, sans être taxé d'exagération, que la loterie a toujours existé. Les climats et les temps peuvent faire subir aux mœurs humaines des variations profondes, créer entre les races des diversités accrues par l'hérédité ; le fond de la psychologie de l'homme reste le même dans tous les temps et dans tous les lieux. Le cœur humain conserve partout et toujours ses passions ; le goût de la parure et de la richesse, le désir du moindre effort est inné en nous. Nous espérons volontiers les faveurs du hasard et bien que l'expérience journalière détrompe sans cesse les calculs fondés sur lui c'est une leçon qui ne nous décourage jamais. La loterie est aussi ancienne et aussi universelle que les jeux de hasard. Sans remonter à l'antiquité où les Hébreux, les Grecs, les Romains la connaissaient, on peut placer les origines directes et immédiates de la loterie française en Italie. Les

Républiques et les principautés de Florence, de Gênes, de Venise et de Naples pratiquaient couramment la loterie. Les Français en prirent l'habitude, au cours des guerres de la fin du xv^e siècle pour la conquête du Milanais et du royaume de Naples. Ils l'importèrent en France et d'Italie elle passa aussi aux Pays-Bas, en Hollande, en Suisse.

La loterie fut d'abord en France un simple usage non réglementé. Mais en cette matière une organisation qui augmente les chances en appelant une nombreuse clientèle à placer ses fonds, et qui garantit des règles de tirages, et le paiement des lots attire à elle tous les joueurs. Aussi l'argent français s'en allait-il vers les loteries de Suisse, de Hollande et des Pays-Bas. C'est ce qui décida François I^{er} à intervenir. Dans le préambule de l'édit du 21 mai 1539, il manifeste le souci d'éviter les sorties de l'argent français. C'est là une préoccupation bien caractéristique de cette époque où la théorie mercantiliste est en faveur, où l'argent est considéré comme la seule richesse ; l'Espagne tire de ses colonies d'Amérique tout l'argent qu'elle peut, s'efforçant d'autre part de l'empêcher de sortir de son territoire, une fois qu'il y est entré. Cette doctrine inspire la politique économique et somptuaire de François I^{er}, qui interdit les importations des étoffes de luxe venues de l'étranger pour éviter des sorties de numéraire.

L'édit de 1539 établit en France une banque sur le modèle de celles qui fonctionnaient à Venise, à Gênes, à Florence. Sa durée devait être courte, sa disparition était prévue pour le jour où la passion de la loterie et le danger d'exode du métal précieux aurait disparu. Mais quand le mal reprenait on rétablissait l'organe.

Une fois la loterie instituée pour un motif d'intérêt général,

la tentation était grande pour la couronne, toujours à court d'argent, d'en faire un moyen régulier de se procurer des ressources, soit pour les besoins de l'Etat, soit surtout pour ses besoins personnels.

C'est l'origine de la Loterie Royale. La première grande Loterie royale eut lieu en 1660, à l'occasion du mariage de Louis XIV et de la signature du traité des Pyrénées. Son succès fit naître une foule de loteries particulières. En mars 1687, Louis XIV dut interdire toutes les loteries comme contraires aux intentions du roi. Mais comme « l'inclination à mettre de l'argent à des loteries particulières » persistait, le roi prit le parti d'organiser le mal et de faire de la loterie une source de revenus pour l'Etat. L'arrêté du Conseil du roi du 11 mai 1700 autorisa la création d'une loterie royale de 400.000 billets de deux louis d'or, dont les lots consisteraient en rentes viagères.

Jusqu'à la fin de l'ancien régime, la loterie d'Etat continua à fonctionner par intermittences dans les moments où les finances de l'Etat étaient le plus obérées. De 1717 à 1743, ce furent des loteries de remboursement. Puis en 1743, les embarras du Trésor font inaugurer deux emprunts-loterise, avec lots en argent et en rentes viagères. Les billets perdants avaient droit à une rente de 5 o/o en tontine. De 1748 à 1788 on ne compte pas moins de quinze emprunts-loteries représentant un montant total de billets de plus de 583 millions de livres.

La loterie de remboursement comportait la combinaison ingénieuse de deux opérations de loteries connexes et qui devaient se soutenir mutuellement. On offrait au public une première loterie de lots en argent sous la forme ordinaire. Puis l'administration opérait un prélèvement de 15 o/o sur l'ensemble des mises ; 3 o/o de ce prélèvement était affecté aux

besoins de la Couronne, le surplus était déposé à l'Hôtel de Ville et destiné à rembourser intérieurement la dette inscrite. La première loterie se tirait tous les mois, la seconde, dite de remboursement, n'avait lieu que tous les trois mois pour que le fond d'amortissement pût être plus important. L'opération était en somme une sorte d'emprunt à lots amortissable, la seconde loterie ayant pour objet d'amortir la première et pour 3 o/o la dette inscrite. L'argent des joueurs permettait à l'Etat d'éteindre une partie de ses dettes sans rien déboursier. Pour accentuer le caractère de loterie de remboursement on autorisait les créanciers de l'Etat à participer à la loterie de remboursement sous la seule condition de faire enregistrer leurs effets. (Arrêt du Conseil du roi du 4 février 1719).

L'Emprunt de 1747 avait été imaginé par Machault. C'était un véritable emprunt à lots différent des loteries précédentes en ce que les souscripteurs étaient assurés du remboursement de leur capital dans un délai de 12 ans. Au moment où le billet sortait au tirage le souscripteur recevait le capital augmenté d'une légère prime et un intérêt de 4 o/o. Enfin il participait à un tirage au sort de lots dont l'attribution n'entraînait pas toujours l'amortissement des titres.

Le dernier emprunt, loterie de la royauté, fut émis en janvier 1788. Il faisait partie d'une série d'emprunts échelonnés sur une période de quatre années, de 1788 à 1792. Le Parlement refusa de l'enregistrer et le roi dut recourir à un lit de justice et promettre de convoquer les Etats-Généraux.

D'autre part, la loterie d'Etat qui avait fonctionné à peu près continuellement depuis 1700, fut définitivement consacrée par l'arrêt du Conseil du 30 juin 1776. La Loterie royale de France devint une partie officielle de l'organisation financière du

royaume, ses agents sont de véritables fonctionnaires, les colporteurs de billets sont commissionnés ; ils portent une plaque de cuivre avec les armes du roi, l'exergue : « Loterie de France » et le numéro du bureau auxquels ils sont attachés.

La Loterie ne s'était pas implantée comme institution officielle, sans lutte. La royauté elle-même avait d'abord essayé de refrener la passion du jeu et de la loterie, puis voyant qu'elle n'y pouvait parvenir, de la canaliser à son profit, d'abord en autorisant temporairement une loterie organisée puis en établissant à titre permanent une loterie d'Etat. Trois ordonnances dues aux lieutenants de police La Reynie et d'Argenson ont pour objet d'empêcher les loteries particulières, tant pour sauvegarder les intérêts du roi que pour entraver le développement d'une passion ruineuse. L'arrêté du Conseil du 11 mai 1700, pour instituer la loterie Royale, prend prétexte de « l'inclination à mettre de l'argent dans des loteries particulières ». La création de cet organisme fut pour la royauté un moyen ingénieux de faire servir à ses intérêts une passion qu'elle était impuissante à extirper. Le préambule de l'arrêt l'avoue expressément. « Sa Majesté désirait procurer à ses sujets un moyen agréable et commode de se faire un revenu sûr et considérable pour le reste de leur vie, même d'enrichir leur famille en donnant au hasard des sommes si légères qu'elles ne puissent leur causer aucune incommodité ».

L'arrêt du 30 juin 1776 revient sur ces idées et prend prétexte comme l'édit de 1539, de la nécessité de retenir en France l'argent qui va aux loteries étrangères. « Il convient, dit le préambule, d'arrêter l'exportation de l'argent qui va aux loteries étrangères bien plus séduisantes que les nôtres. Ne pouvant arrêter ce versement de l'argent du royaume dans les loteries

étrangères. duquel il résulte un préjudice sensible pour l'Etat, et qui mérite d'autant plus l'attention de Sa Majesté, que le montant d'après des informations certaines forme un objet considérable et ne pourrait qu'augmenter à l'avenir par les différentes chances que les Etats voisins cherchent à mettre dans ces sortes de jeux, la prohibition ne pouvant être employée contre les inconvénients de cette nature, il n'y a d'autres remèdes qu'une loterie ! » Pour remédier à cet état de chose, il faut que le roi procure à ses sujets une nouvelle loterie, dont les différents jeux, en leur présentant les hasards soient capables de satisfaire et de fixer leurs goûts. Cette loterie devra comporter des tirages qui seront plus fréquents pour la Ville de Paris et pourront être exécutés dans les principales villes de frontière du royaume, à l'effet d'arrêter plus vivement l'exportation qui s'y fait. »

C'est en vain que le Parlement essayait de résister. De 1598 à 1661, on ne trouve pas moins de cinq arrêtés du Parlement de Paris. On a vu qu'en 1788 il refuse encore d'enregistrer un édit qui autorise non pas même une loterie proprement dite, mais un simple emprunt à lots, dont il n'aperçoit pas la différence. Ses efforts échouent contre l'engouement général contre les loteries. Il en était organisé jusque dans chaque famille particulière. En Angleterre une grande loterie organisée par le Parlement avait servi à payer les troupes du roi constitutionnel après l'expulsion de Jacques II Stuart. Tous les pays limitrophes de la France avaient leurs loteries. Il n'était pas même jusqu'au clergé qui n'y vit un moyen commode de se procurer des fonds. Le Pape avait institué une loterie à Rome en 1713. Les protestants réfugiés en Hollande après la révocation de l'édit de Nantes, y attiraient l'argent par une active propagande destinée à soutenir

les établissements de charités où beaucoup d'entre eux trouvaient un asile. Le vénéré Languet, curé de Saint-Sulpice, dirigea lui-même une loterie qui servit à édifier l'église Saint-Sulpice. Puisqu'on ne pouvait empêcher le mal mieux valait, pensaient le roi et le clergé, le réglementer et le justifier par l'affectation des recettes à des œuvres de piété ou d'utilité publique.

En résumé l'ancienne monarchie considère la loterie comme un mal impossible à extirper. Dès lors il faut renoncer à le prohiber, ce qui fait le jeu de l'étranger et développe les loteries clandestines sans garanties ; il vaut mieux le réglementer et le faire servir à la fois aux intérêts du roi, à la religion, à l'intérêt général.

La loterie d'Etat survécut à la monarchie absolue. C'est seulement au mois de novembre 1793 que la Convention la supprima, à la demande de Chaumette, procureur général de la commune de Paris, et de Thuriot, comme étant « un fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité. »

L'abolition fut de courte durée, et dès le Directoire la loterie fut rétablie. C'est que le décret de la Convention, loin de supprimer le mal, l'avait rendu pire encore, en favorisant les loteries clandestines et les loteries étrangères. Deux mille bureaux clandestins s'ouvraient rien qu'à Paris. On joua aux loteries de Gênes, de Suisse, de Bruxelles, de Cologne, de Liège, de Düsseldorf dont les courriers devançaient la poste elle-même.

Un orateur du Conseil des Cinq-Cents, plus psychologue que les rigides moralistes de la Convention reprenait ces arguments en faveur du rétablissement de la loterie qui répondait trop à un instinct de l'homme pour pouvoir être efficacement sup-

primée par un texte de loi. Il le faisait en termes excellents qui méritent d'être cités : « Il y a, disait-il, quelque chose de naturel dans cette constance de l'homme à interroger le sort. Le pauvre espère faiblesse ou erreur, il espère. Il place son obole, il fait un doux rêve. Et d'ailleurs ce qu'on appelle le sort, le pauvre, plus sensible, plus confiant et plus raisonnable sans doute, le pauvre l'appelle Providence.

« Lui direz-vous : je te défends d'espérer, tu es indigent, tu le seras toujours ; trente vies laborieuses en comptant la tienne et celle de tes enfants, pourront bien vous nourrir à la sueur de vos fronts, mais ne vous enrichiront jamais ?

« Tous les soirs le riche oisif consulte le sort dans les salons dorés. Il y passe des nuits entières. Il n'est pas plus en notre pouvoir de réformer ces penchants invétérés que de changer le cœur de l'homme. Vous ne pouvez arracher de l'âme de celui qui souffre le besoin d'adoucir sa condition, et de celui qui ne souffre pas le désir d'ajouter à son bien-être. On veut à tout prix s'enrichir et l'on n'est plus disposé comme autrefois à acheter l'aisance par un travail long et opiniâtre ».

« Nul impôt ne pèse moins que celui qu'on met sur les fantaisies humaines. Si vous ne voulez pas de loterie nationale, vous aurez une multitude de tripots obscurs gardés par trois portes grillées. Là sont retranchés les brigands, qui au premier signal font disparaître tout appareil de jeu. Si vous ne voulez pas de loterie nationale, votre or et votre argent s'écouleront chez vos ennemis.

« Dans tous les Etats voisins, de l'Allemagne et de l'Italie, on a successivement supprimé, et on a été forcé de rétablir les loteries pour empêcher d'incalculables désordres ».

La loi du 9 vendémiaire an VI rétablit donc la loterie, elle

élève le minimum des mises de 12 sols à 1 franc. Voici succinctement, d'après ce texte, le mécanisme de la loterie telle qu'elle fonctionna jusqu'en 1836. La loterie est composée de 90 nombres numérotés de 1 à 90 inclus, représentés par des étuis d'égale grandeur, forme et poids, et renfermant chacun un carré de vélin énonciatif du numéro. Ces 90 nombres, ainsi mis en étui, sous les yeux des assistants, sont enfermés dans une roue de fortune et mêlés.

Le tirage est effectué par un enfant, les yeux bandés, en présence du ministre de la police et des administrateurs de la loterie. Ces numéros sont extraits de la loterie et constituent les numéros gagnants.

Chaque « actionnaire » ou joueur peut faire porter sa mise sur :

- 1° Un seul numéro (extrait simple) ;
- 2° Un seul numéro dont il spécifie l'ordre de sortie (extrait déterminé) ;
- 3° Une suite de deux numéros (ambe) ;
- 4° Une suite de deux numéros en spécifiant l'ordre de sortie (ambe déterminée) ;
- 5° Une série de trois numéros liés ensemble (terne) ;
- 6° Une série de quatre numéros liés ensemble (quaterne) ;
- 7° Cinq numéros liés ensemble (quine).

Le gain variait suivant la combinaison.

Pour un extrait simple il était de 15 fois la mise.

Pour un extrait déterminé il était de 70 fois la mise.

—	ambe	—	270	—
—	ambe déterminée	—	49.000	—
—	terne	—	52.000	—
—	quaterne	—	70.000	—
—	quine	—	1.000.000	—

Ces proportions n'égalisaient pas les chances de gain entre l'Etat et la loterie. L'Etat se réservait les plus grosses chances. Les gagnants ne touchaient qu'une partie des bénéfices auxquels ils auraient pu mathématiquement prétendre. Le paiement des lots laissait à l'Etat 3 mises pour l'extrait simple, 230 pour l'ambe, 6.548 pour le terne. Le quaterne et le quine étaient tout bénéfice pour la loterie tant leurs chances de sorties étaient infimes. Dans ces conditions la loterie était une véritable source permanente de revenus pour l'Etat, un impôt permanent sur la passion du jeu, dont le rendement annuel s'élevait de 8 à 10 millions.

Rétablie en l'an VI la loterie d'Etat subsista sous le Consulat, sous l'Empire et sous la Restauration. Elle tenait dans les mœurs une place énorme. Les tirages avaient lieu beaucoup trop souvent : le 1^{er} et le 16 de chaque mois. Tout le monde, depuis les pairs jusqu'aux ouvriers les plus modestes s'y intéressaient. Les mises furent élevées à 2 francs en 1829. Le maximum des mises était de 10.000 livres pour un extrait déterminé et 3 livres pour un quine.

L'institution qui maintenait dans toutes les classes de la société une fiévreuse et permanente agitation fut vivement critiquée par l'opposition libérale sous la Restauration. Elle reprochait au parti au pouvoir, qui se qualifiait volontiers de moral et de religieux de maintenir un impôt immoral sur la passion du jeu, qui souillait le budget. Elle demandait l'affectation des excédents réguliers de recettes à la suppression de la loterie de préférence au dégrèvement des contributions auquel les imputait exclusivement M de Villèle. Celui-ci répondait ingénieusement qu'il fallait ménager en temps de paix les contributions directes, seules susceptibles d'augmentation en cas

de guerre, attendu que l'état de guerre affecte considérablement le produit des impôts indirects. Il devait donc maintenir les impôts de la loterie et des jeux qui présentent seuls un rendement constant.

Cependant la Restauration porta les premiers coups à la loterie. La loi du 22 février 1829 la supprima dans 28 départements et elle éleva le minimum des mises de 1 à 2 francs.

Ces premières brèches furent bientôt élargies par la Monarchie de Juillet. La loi des finances du 21 avril 1832, article 48 décida que la loterie d'Etat cesserait d'exister à partir du 1^{er} janvier 1836. Pour manifester sa volonté d'en finir avec une passion ruineuse et de diriger la population vers le travail et une épargne saine, le Parlement établit ensuite les caisses d'épargne.

Restait à déraciner complètement les loteries et à empêcher que la suppression de la loterie d'Etat ne donne naissance à des loteries clandestines. C'est l'objet de la loi du 21 mai 1836, destinée à combler les lacunes de la législation antérieure et à donner à l'interdiction des loteries une force nouvelle. Le rapport de la Commission présenté à la Chambre par le baron Dupin, signale les spéculations qui avaient bientôt suivi le vote de la suppression de la loterie d'Etat. Pour la seule librairie on avait déjà offert au public 980.000 francs de primes à tirer en loteries. Les journaux étaient remplis d'annonces de châteaux, de baronies, de fonds immenses à vendre par voie de loterie. Ces offres cachaient des spéculations frauduleuses où les biens mis en vente ne valaient souvent pas le quart, le cinquième, le dixième même des billets admis au tirage.

« Deux influences contraires, concluait le rapporteur, se disputent la misère et la prospérité des nations et des gouver-

nements : c'est le travail et le hasard. Le travail, qui ne veut du bien-être et de la fortune qu'en les payant de leur prix légitime, la peine, la patience, l'industrie, la prudence et l'économie, et le hasard qui n'a soif que de biens obtenus sans labeur, qui se repaît d'imprévoyance, qui se fait une volupté du péril même et de ses chances, le hasard enfin qui n'accorde ses faveurs capricieuses qu'en égarant la raison de ceux qu'il favorise avant de les perdre.

« Pénétrée de ces maximes d'une haute moralité, la législature actuelle, dans sa première session, a voulu que l'Etat donnât l'exemple le plus salutaire en renonçant le premier à des revenus fondus sur la propagation d'une passion fervente. »

« Mais voilà que le génie du mal reprend sous forme d'industrie particulière l'exploitation des penchants vicieux que le législateur a voulu réprimer au prix d'un grand sacrifice sur le revenu national.

« Vous complétez votre œuvre civilisatrice en adoptant le projet de loi qui vous est présenté ».

Rapporté devant la Chambre des pairs par M. de Ricard et par Dupin à la Chambre des députés, le projet fut voté successivement par les deux Assemblées et sanctionné par le roi ; il devint la loi du 21 mai 1836.

CHAPITRE II

La Loi du 21 Mai 1836

La loi du 21 mai 1836 interdit en principe toutes les loteries en précisant dans l'article 2 ce qu'il faut entendre par ce mot. L'article 5 prévoit certaines exceptions dont il détermine les conditions. Les articles 3 et 4 déterminent les peines sanctionnant la prohibition édictée par la loi, précisent les personnes et les faits auxquels elles s'appliquent.

Voici le texte de la loi :

Article premier. — Les loteries de toute espèce sont prohibées.

Article 2. — Sont réputées loteries et interdites comme telles : les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espoir d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.

Article 3. — La contravention à ces prohibitions sera punie des peines portées à l'article 410 du Code pénal. S'il s'agit de loteries d'immeubles, la confiscation prononcée par ledit article sera remplacée, à l'égard du propriétaire de l'immeuble mis en loterie, par une amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur estimatrice de cet immeuble. En cas de seconde ou ultérieure condamnation, l'emprisonnement et l'amende portés en l'art. 410 pourront être élevés au double du maximum. Il pourra dans tous les cas être fait application de l'article 463 du Code pénal.

Article 4. Ces peines seront encourues par les auteurs, entrepreneurs ou agents des loteries françaises et étrangères ou des opérations qui leur sont assimilées.

Ceux qui auront colporté ou distribué des billets, ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication auront fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets, seront punis des peines portées en l'article 411 du Code pénal, il sera fait application, s'il y a lieu, des deux dernières dispositions de l'article précédent.

Article 5. — Sont exceptées des dispositions des articles 1 et 2 ci-dessus, les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique.

Voici le texte de l'article 410 du Code pénal auquel renvoie l'article 3.

Article 410. — Ceux qui auront tenu une maison de jeu de hasard et y auront admis le public soit librement soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries, non autorisées par la loi, tous administrateurs préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et d'une amende de 100 à 6.000 francs.

Les coupables pourront être de plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine, interdits pendant cinq ans au moins et dix ans au plus des droits mentionnés en l'article 12 du présent Code.

Dans tous les cas, seront confisqués tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis en loterie, les meubles;

instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles et les objets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés.

Nous laisserons de côté le commentaire des sanctions pénales édictées par la loi du 21 avril 1836 et nous examinerons seulement sa portée d'application.

L'article 1^{er} pose un principe absolu. Il prohibe radicalement toutes les loteries. L'article 2 précise l'étendue de l'interdiction en définissant la loterie, par des exemples d'abord, puis par une formule très générale. Il répute loterie les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises par tirage au sort ou avec primes ou lots dus au hasard. On a vu par le rapport du baron Dupin, les spéculations qui tendaient à se multiplier vers 1836 en se dissimulant plus ou moins habilement sous l'apparence d'une vente. L'intérêt de la propriété immobilière, si respectée à cette époque, n'a pas paru mériter le maintien d'une exception. Les conseils généraux des manufactures et de l'agriculture avaient demandé : « Qu'elle ne peut être acquise que par des voies légitimes et une honnête industrie. » Les manufactures, les fermes, les biens de toute sorte ne prospèrent qu'entre les mains qui les ont laborieusement acquis et qui les rendent productifs, par le talent, par la persévérance qui donnent et conservent la fortune.

Toute opération sous une autre forme quelconque est interdite quand elle fait naître l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort. La formule est très générale. Elle interdit, déclarait le rapport de M. Dupin, toute offre de bénéfices à gagner par la voie du sort. La rédaction de cet article ne laisse rien à désirer ; la généralité de ses expressions nous paraît embrasser tous les cas qui méritent répression.

La formule englobe-t-elle dans la prohibition les emprunts à lots ? Nous réservons l'examen de cette question pour notre seconde partie.

L'article 5 ouvre une brèche au principe général de l'interdiction des loteries. Quelle en est l'étendue ? De la solution dépend le respect strict du principe de l'article 1^{er} ou le retour progressif des abus que le législateur de 1836 a voulu éliminer.

L'interdiction est levée par l'article 5 pour « les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinés à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique. »

L'interdiction n'est donc pas complète ; l'analyse de ce texte fait ressortir la nécessité, pour qu'une loterie soit régulière et ne constitue pas un délit, du concours de trois conditions, deux de fond et la troisième de forme.

1^o Elle doit porter sur des objets mobiliers.

2^o Les fonds doivent être affectés exclusivement à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts.

3^o L'opération doit être autorisée par l'administrateur dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique.

La première condition exclut les loteries ou les lots qui consisteraient en immeubles ou en droits immobiliers. Cela n'a qu'une minime importance pratique, car on ne met guère en loterie des maisons, des terres, des hypothèques... Mais l'interprétation à donner aux mots : Objets mobiliers, a été vivement discutée. Faut-il entendre par cette expression les objets servant directement à un usage ; objets d'art, livres, meubles meu-

blants, etc... à l'exclusion des lots en espèce ou faut-il englober les lots en argent dans les termes : Objets mobiliers ?

La question présente un intérêt pratique considérable : si l'on choisit la première interprétation, on réduit les loteries susceptibles d'être autorisées à celles qui comportent exclusivement l'attribution aux gagnants d'objets matériels : ce sont les loteries auxquelles on réserve généralement le nom spécial de tombolas. L'exception de l'article 5 est alors assez mince, puisqu'elle fixe aux fonds susceptibles d'être recueillis une limite assez étroite en réduisant le gain à l'attribution d'un objet d'une valeur relativement minime. Si l'on met en loterie un objet d'art de quelques milliers de francs, on n'obtiendra jamais au maximum qu'une dizaine de milliers de francs.

Au contraire, si l'on admet que les lots en espèce peuvent être autorisés, comme la loi de 1836 n'établit aucun maximum dans la valeur des lots, il pourra être organisé des loteries monstres, offrant au public l'appât de véritables fortunes, 50.000, 100.000, 500.000 fr., un million même. La brèche ouverte par l'article 5 dans le principe de la prohibition devient alors assez large pour laisser passer les opérations les plus colossales, des appels de fonds de plusieurs millions.

Cette seule considération nous paraît assez sérieuse pour interpréter l'expression : objets mobiliers dans un sens étroit et limiter les loteries aux tombolas. Qu'est-ce qu'a voulu le législateur de 1836 ? Faire disparaître l'état de fièvre dans lequel la loterie d'Etat plaçant le pays d'une manière permanente, éviter aux petites bourses de voir sombrer leurs économies dans une opération de hasard ; maintenir les facultés d'organiser des loteries particulières sur les mêmes bases, c'eût été non seulement perpétuer le mal, mais l'aggraver, en enlevant à ces opé-

rations les garanties qu'offrait au moins une institution officielle réglementée, qu'importe la destination des fonds ? Elle peut justifier dans une certaine mesure l'accession d'une opération de hasard dans le domaine juridique, mais elle ne garantit pas les joueurs contre eux-mêmes. Quant à l'autorisation administrative, nous verrons qu'il faut encore moins compter sur elle comme mesure de protection.

Alors que les Chambres de 1836 ont solennellement affirmé leur volonté d'en finir avec les loteries, même officielles, que les rapports à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés insistent sur le rapprochement de la prohibition des loteries et l'organisation des Caisses d'Epargne, on ne peut leur prêter l'intention contradictoire d'avoir voulu ensuite détruire cette œuvre en y ménageant une brèche par où reparaitraient, aggravés, les dangers des loteries.

La thèse restrictive que nous soutenons est conforme au principe d'interprétation stricte. Dans le doute, toute exception doit s'entendre dans le sens le plus étroit. L'expression : objets mobiliers peut très naturellement se comprendre des seules choses ayant une utilité propre. Comme l'article 5 est un texte d'exception, c'est ainsi qu'on doit le lire, conformément d'ailleurs à l'esprit du législateur. Pourquoi, s'il n'avait pas entendu limiter les loteries à des objets d'une valeur relativement peu élevée, ne les aurait-il autorisées que pour des objets mobiliers, à l'exclusion des immeubles ? Il aurait refusé qu'on mette en loterie un champ de quelques ares ou une bicoque et il aurait permis de drainer des millions dans tout le pays par l'appât de gros lots en espèces ?

Dira-t-on que les Chambres de 1836, en votant la loi sans autre discussion que celle du droit constitutionnel, ont entendu

laisser au Gouvernement toute liberté d'action et s'en remettre à sa prudence éclairée du soin d'examiner les demandes d'autorisation ? Ce serait avoir compté sans la faiblesse du pouvoir exécutif, dont l'histoire de la loterie à partir de 1836 va nous donner de nombreux exemples et avoir conféré à l'exécutif une faculté bien plus redoutable qu'une loterie officiellement réglementée. C'est avec l'extension croissante du montant des loteries en espèces, peu à peu implicitement admises, que nous avons vu se développer les inconvénients et les scandales qui depuis feront souhaiter à certains hommes politiques la suppression radicale des loteries et compromettent le principe d'une institution, qui limitée, était susceptible de produire de bons résultats.

Jusqu'au Second Empire, l'Administration avait quelque scrupule à englober dans les objets mobiliers les lots en espèces. On tournait la difficulté et on violait formellement la loi en mettant comme gros lot une statue ou un vase d'argent, convertibles en espèces pour une somme fixée d'avance (loterie des Artistes en 1850). La même année était émise la fameuse loterie « des Lingots d'Or », s'élevant à 7 millions et destinée à favoriser l'émigration en Californie de 5.000 colons français. Puis à partir du Second Empire, on se dispense de recourir à cet expédient d'apparence juridique et l'Administration autorise formellement les loteries en espèces.

Le résultat, nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant ; c'est l'éclosion des loteries de plus en plus nombreuses au capital plus ou moins élevé, qui drainent dans la France entière et à l'étranger même, les économies par dizaines de millions et qui, se concurrençant les unes les autres, n'arrivent pas à placer leurs billets, à servir leurs lots, à laisser un

bénéfice net aux œuvres au profit desquelles elles sont constituées et succombent sous le poids des frais.

La seconde condition mise par la loi de 1836, à la faculté pour une loterie d'être autorisée, c'est la destination « à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts ». Le législateur renonce à enrayer la passion du jeu ; il veut au moins la faire servir à l'intérêt général. Ainsi la loterie trouvera sa justification comme sous l'ancien régime, par l'utilité de l'affectation des fonds.

Qui est juge de l'utilité de la destination de la loterie ? C'est l'autorité administrative investie du pouvoir de donner l'autorisation. C'est là une prorogative considérable et il est à redouter que l'exécutif n'eut pas toujours le courage de refuser l'autorisation de se laisser guider par des considérations politiques étrangères à l'intérêt général.

La circulaire du 4 novembre 1858 pose quelques règles pratiques. Les loteries ne doivent pas avoir pour objet de venir en aide à des infortunes particulières et servir à des artistes nécessiteux ou à des ouvriers le moyen d'appeler sur eux l'attention et d'écouler plus facilement ou plus avantageusement leurs œuvres. Cette destination individuelle ne doit être qu'exceptionnelle et justifiée par le talent qui permette de la considérer comme un encouragement aux arts.

La même circulaire exigeait que le groupement religieux charitable ou artistique demandeur en autorisation constituât une association régulièrement autorisée, conformément à l'article 291 du code pénal sous le régime de la loi de 1901, il faut naturellement appliquer les nouveaux principes régissant la personnalité et la capacité des associations.

Il y a là une observation des plus intéressantes qui soulève

sans la résoudre une question d'une portée beaucoup plus générale, en réservant aux « actes de bienfaisance et à l'encouragement des arts » le bénéfice des loteries, la loi de 1836 ne s'est-elle pas montrée trop restrictive, n'aurait-elle pas dû en étendre le profit à toute initiative privée d'intérêt général ? N'eut-il pas été même opportun d'aller plus loin et d'autoriser les services publics, même spécialisés ou non, à trouver dans la loterie un appoint de recettes pour l'accomplissement ou l'extension d'une mission d'intérêt général ?

La question touche à celle de la loterie d'État et des emprunts à lots au bénéfice de l'État. Nous l'exposerons dans son ensemble dans notre troisième partie.

Nous arrivons à la troisième condition exigée par l'article 5 de la loi du 21 mai 1836. Toute loterie réunissant la double condition de fond que nous venons d'analyser, est soumise à une autorisation administrative.

Le rapport de M. de Ricard à la Chambre des pairs, justifiait en ces termes cette formalité. « On n'aurait pu, quelque favorable qu'en soit l'objet, les laisser (ces loteries) entièrement libres, sans ouvrir la porte à de nombreux abus et sans s'exposer à voir se reproduire sous de vains prétextes les inconvénients qu'on doit prévenir ; la nécessité d'une autorisation pour ces loteries ne sera jamais une entrave dont la bienfaisance et les arts pourront avoir à se plaindre ».

L'ordonnance du 29 mai 1844 accorde le droit de prononcer l'autorisation aux préfets, sur la proposition des maires, et dans le département de la Seine au préfet de police. L'autorisation n'est accordée que pour un tirage et elle fixe les conditions de la loterie.

L'autorité municipale fixe le jour et heure du tirage, les sur-

veille et peut imposer la présence de ses délégués ou de commissaires agréés par elle.

Enfin il doit être justifié de l'affectation exclusive et intégrale du produit net à la destination autorisée.

Les circulaires du 22 octobre 1845, 13 novembre 1852, 16 juin 1857, précisent cette réglementation. La circulaire générale du 4 novembre 1858 la rend uniforme pour tous les départements et en comble les lacunes. L'avis du maire doit toujours être demandé et le ministre doit être consulté au-dessus de 5.000 francs.

Le préfet doit approuver le libellé des billets, prospectus, etc..., en vue d'éviter les tromperies.

La circulation des billets n'est permise qu'exceptionnellement hors du département et jamais quand la loterie ne dépasse pas 5.000 francs.

Le tirage ne doit pas, pour cette catégorie, excéder un délai de 6 mois sans prorogation autrement que par décision ministérielle.

Pour les loteries dont le capital dépasse 50.000 francs, une commission de cinq membres au moins doit être désignée par le préfet ; elle dresse l'état des produits bruts et nets et fonctionne jusqu'à l'emploi complet des fonds.

Le ministre auteur de la circulaire reconnaît qu'elle tend à restreindre les grandes loteries conformément, dit-il, à l'esprit de la loi de 1836. Les loteries qui, par le montant important du capital, ne peuvent être réalisées que dans un rayon étendu, ont une existence souvent difficile et leurs chances de succès doivent être examinées, comme leur but. « Outre que par l'importance des lots offerts, elles peuvent réveiller momentanément de basses convoitises, elles atteignent rarement le but que

les organisateurs se proposaient, les frais et les commissions, forcément alloués pour le placement des billets, absorbent une grande part du produit et l'on a vu de ces loteries qui, après s'être trainées péniblement jusqu'au jour du tirage, n'ont abouti qu'à des produits presque insignifiants, compromis par des contestations judiciaires. » (1)

Depuis le décret de déconcentration du 13 avril 1061, c'est le sous-préfet qui autorise, sur avis des maires, les loteries inférieures à 2 000 francs. Les autres règles subsistent. Le préfet autorise, sur avis des maires, les loteries à partir de 2.000 francs, au-dessus de 5.000 francs, il doit prendre l'avis du Ministre de l'Intérieur. L'autorisation de ce ministre est nécessaire, quelque soit le montant, quand le placement des billets s'étend à plusieurs départements.

Le rôle de l'autorité administrative est double, d'abord vérifier la réunion des conditions exigées par la loi de 1836, puis fixer les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation. L'administration jouit à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire. Elle est libre d'accorder ou de refuser l'autorisation de fixer les grandes lignes de l'opération. Sa décision n'est susceptible que d'un recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'État a jugé que le pouvoir discrétionnaire de l'administration pouvait aller jusqu'à fixer un maximum, au prix de négociation des billets. L'arrêté ministériel du 11 octobre 1909, autorisant la loterie de bienfaisance, spécifiait dans son article 13, que les billets pourraient être colportés, mis en vente et vendus dans la France entière, mais que après l'émission au taux de 20 francs, le prix de vente ne pourrait en aucun

(1) *Bulletin de l'Intérieur*, 1858 p. 332.

cas dépasser 22 fr. 50, tous frais compris, jusqu'à la date du premier tirage et que ce maximum serait réduit de 2 francs après chaque tirage.

La question s'était posée en 1905. La Chambre syndicale des banquiers et changeurs de Paris avait écrit au ministre de l'Intérieur, le 8 septembre 1905, pour protester contre un arrêté analogue, puis exercé contre cet arrêté un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. La Chambre syndicale soutenait que le maximum ne peut viser que l'achat intervenu entre le concessionnaire et le public et s'épuise par cette souscription. Une fois souscrit, le billet tombe dans le commerce. La vente en est libre en vertu de la loi de 1791, constituant la liberté du travail et du commerce. Cette loi n'autorise la taxation que pour certaines denrées (pain et viande).

La thèse de l'administration était la suivante : La matière de la loterie est de droit étroit, elle déroge au droit commun. Les billets de loteries n'ont d'existence légale qu'en vertu d'une autorisation spéciale administrative. L'administration a le devoir d'empêcher l'agiotage par colportage et négociation des billets. La fixation d'un maximum a pour but de respecter le but moral de la loi de 1836. Quelle que soit la forme de la loterie, la négociation doit se faire dans le cadre impérativement fixé par l'arrêté préfectoral.

Sur les conclusions conformes du commissaire du Gouvernement, M. de Saint-Paul, le Conseil d'État a accueilli la thèse de l'Administration et rejeté le recours pour excès de pouvoir. « On se trouve, déclarait le commissaire du Gouvernement, en présence non d'objets usuels dont le trafic est libre, mais de valeurs d'une nature spéciale, qui n'ont pu être créés et n'ont droit à l'existence qu'en vertu d'un acte discrétionnaire de l'au-

torité publique. L'on peut donc admettre le prix de rétrocession à prix courant à de nouveaux acquéreurs, mais l'administration ne viole aucun principe supérieur en maintenant pour ces ventes successives le même prix maximum que pour l'émission ».

L'opinion de la Chambre syndicale nous paraît mieux fondée. Sans doute, il appartient à l'administration de fixer les conditions de la loterie de manière à protéger le mieux possible les souscripteurs et à assurer le succès de l'opération. Mais son rôle, à l'égard des titres, ne s'étend pas au-delà de leurs créations, de leurs conditions juridique intrinsèque. La réglementation de l'émission rentre dans ses attributions. Une fois le titre souscrit, c'est une valeur dont le statut juridique est fixé, mais sa transmission n'est plus une question de loterie, mais de vente. L'administration a créé le titre. Il entre libre dans le commerce à défaut de loi contraire.

Il n'est pas possible de reconnaître à l'administration le pouvoir de réglementer la négociation. Admettrait-on qu'elle rendit le billet inaliénable aux mains du souscripteur ? Quand l'émission des actions des sociétés par actions était subordonnée à l'autorisation administrative, personne ne songeait à permettre à l'exécutif de fixer un maximum à la négociation des actions, bien que la loi elle-même en fixe le montant nominal. A propos des emprunts à lots, nous venons proclamer le principe de la liberté des cours dans la vente à tempérament, malgré les dangers de spéculation qui en résultent. Cependant les titres ont un montant nominal administrativement fixé.

La thèse du Conseil d'État soulève une question subsidiaire ; l'arrêté d'autorisation d'une loterie doit-il être publié ? C'est là, semble-t-il, une garantie essentielle pour le public de connaître

les conditions de la souscription. En 1909, l'arrêté d'autorisation imposait un maximum de prix à la négociation des billets. Si l'on admet avec le Conseil d'État, la validité de cette taxation, la vente au-dessus de ce maximum constituait pour les banquiers une infraction délictueuse à la législation sur les loteries. Cependant l'arrêté du 14 septembre 1909 ne fut publié à l'*Officiel* que la veille de la clôture de l'émission, le 11 octobre. Les négociateurs ignoraient donc la menace qui pesait sur leurs opérations. Il semble qu'aucun délit ne pouvait leur être imputé, ils pouvaient arguer de la liberté du commerce en l'absence d'une disposition dérogative à ce principe dont ils ignoraient l'existence.

CHAPITRE III

Les résultats de la Loi du 21 Mai 1836

Les Projets de réforme

La loi du 21 mai 1836 a eu pour but d'enrayer dans toute la mesure possible la passion des loteries et de lui ouvrir seulement une petite porte au bénéfice de l'assistance et des arts. A-t-elle donné les résultats attendus? A-t-elle réussi à faire des loteries un phénomène exceptionnel et d'importance restreinte et les opérations de loteries autorisées ont-elles apporté un utile appui financier à la bienfaisance et aux arts ?

A ces deux questions, l'histoire de la loterie depuis 1836 donne une réponse peu encourageante. Les nombreuses circulaires administratives rendues à propos des loteries sont unanimes à constater des abus et des scandales. Les faits doivent à plusieurs reprises être portés à la tribune du Parlement, notamment en 1850, en 1887, en 1905, en 1908. En 1908 et 1909 une proposition, puis un projet de loi tendent, la première à réglementer plus strictement les loteries, la seconde à les supprimer radicalement.

L'exposé des motifs de ce projet présenté par M. Clémenceau, président du Conseil à la Chambre des Députés, le 21 juin 1909 est un véritable réquisitoire contre la pratique de la loterie depuis 1836 et nous ne saurions mieux faire que de lui emprunter les extraits qu'il donne sur ses résultats.

« A toutes les époques, écrit M. Clémenceau, sans en excepter même la période du Gouvernement de Juillet, durant laquelle ont été promulguées la loi de 1836 et l'ordonnance des 29 mai, 17 juin 1844 rendue en exécution de la loi, les graves inconvénients de la loterie tolérée, dégénérant en véritables jeux et occasionnant des scandales, se sont manifestés ».

La destruction par l'incendie survenue en 1871 des archives du service des loteries ne permet pas de corroborer cette assertion par des exemples nombreux et précis puisés dans les dossiers administratifs ; mais il suffira de rappeler qu'on cite comme ayant offert plus d'un exemple d'abus, des loteries autorisées en 1845, 1849, 1850, telles que les loteries pour le rétablissement de l'orgue de St-Eustache, détruit en 1844 par un incendie ; de la colonie du Petit-Bourg des Artistes, à laquelle était attaché à titre de lot une statue ou un vase en argent convertible en une somme fixée d'avance ; la loterie

Lyonnaise d'un million avec 40 o/o de lots, et si sévèrement jugée par le Conseil municipal de Lyon, dans sa séance du 17 février 1851, où fut discuté le vœu tendant à la réforme de la loi de 1836 dans le sens d'une interdiction absolue de toutes loteries ; enfin l'une des plus féconde en scandales, celle dite « des Lingots d'Or » montant à 7 millions et destinée à favoriser l'émigration en Californie de 5.000 colons français.

Qu'on se reporte à la discussion devant l'Assemblée Nationale (séance du 21 décembre 1850) de l'interpellation que M. Pascal Duprat adressait au Ministre de l'Intérieur à l'occasion de cette dernière entreprise, on y trouvera la preuve déjà irréfutable des dangers de l'exception admise à la prohibition des loteries. Le Ministre reconnaît que la manie des loteries, des spéculations sur les loteries, s'est singulièrement développée ; il reconnaît que son administration est accablée de demandes d'autorisation pour de nombreuses loteries qui n'atteignent pas moins, au cours d'une seule année, de 543 millions, dont une de 300 millions pour l'achèvement du Louvre à émettre en quinze années consécutives.

Les circulaires du régime impérial qui n'a pas été plus exempt que les autres de grandes loteries, révèlent aussi que les abus se perpétuent, renaissent sans cesse malgré toutes les précautions précautions prises, les contrôles exercés par l'autorité centrale. C'est la circulaire du 13 novembre 1852 qui restreint les pouvoirs du préfet aux loteries de 5.000 francs, en invoquant les fâcheux scandales des dernières années ; c'est la circulaire fondamentale du 4 novembre 1858, dont le préambule porte : « En présence des abus qui se sont révélés dans l'organisation de certaines loteries, il m'a paru utile d'examiner à nouveau la question dans son ensemble ». On retrouve encore la

trace des mêmes préoccupations dans les instructions ministérielles des 27 décembre 1862 et 9 mars 1866 et principalement dans cette dernière où le ministre, en informant les préfets de l'autorisation d'une loterie de 50.000 francs seulement estime nécessaire de justifier sa décision et expose « que si l'administration a cru devoir se départir de la réserve qu'elle s'est imposée depuis deux ans, c'est qu'il s'agit dans l'espèce d'une loterie excessivement restreinte ».

Mais les regrettables conséquences de l'exception à la prohibition des loteries se sont accusées et avec encore plus de force, à diverses reprises, durant ces trentes dernières années. Elles ont été mises en lumière lors des interpellations adressées au Ministre de l'Intérieur et discutées devant la Chambre dans les séances des 14 février 1887 et 11 juillet 1908.

L'usage s'est établi, dit M. Anthime Ménard dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi (1) de lancer des loteries offrant au public l'appât de lots en espèces, et pour des sommes de plus en plus importantes, en vertu d'une simple autorisation ministérielle ; d'abord timidement depuis 1852 jusqu'à la grande loterie de l'exposition universelle de 1878, puis à partir de celle-ci, dans des proportions gigantesques tant par le nombre des loteries autorisées que par le montant de leur capital, puisque dix ans plus tard en 1887 M. Cunéo-d'Ornano interpellant sur cette question signalait que les billets émis durant ces dix années dépassaient le chiffre de cent millions.

« Il en était résulté à cette date un premier krach, analogue à celui qui a motivé mon intervention de juillet dernier pour

(1) Chambre des Députés, 2^e séance du 26 novembre 1908, *Journal officiel*. Doc. parl. annexe n^o 2. 134.

les mêmes causes et par suite du même mécanisme dans le fonctionnement de ces entreprises ».

Les principales causes de ces échecs, ce sont le trop grand nombre d'autorisations accordées et l'importance croissante du montant des émissions avec lots en espèces constituant de véritables fortunes. Il s'établit ainsi entre les loteries autorisées une concurrence ! Le pays tout entier ne suffit plus à absorber la totalité des billets ; le placement des billets nécessite l'entremise des industriels, des capitalistes ou des banquiers ; il devient une véritable entreprise commerciale. Les frais de publicité, de commissions, s'élèvent de plus en plus. Les œuvres finissent par ne recueillir qu'une minime partie des fonds, absorbés pour la majeure part par les frais, ou même rien du tout. Parfois même on ne peut placer assez de billets pour le service des lots, il faut remettre les tirages ou rembourser les billets souscrits, au détriment des intérêts de l'œuvre et des espérances des souscripteurs et en violation des engagements contractés. Le gouvernement est obligé pour éviter les mécontentements et assurer le fonctionnement des œuvres qui ont escompté une recette volatisée de prendre des mesures de liquidation de l'arriéré sous forme de nouvelles émissions ou de véritables emprunts de liquidation sous forme de bons.

Comment remédier à cet état de choses ?

En limitant strictement le nombre des autorisations.

A l'issue de l'interpellation Cunéo-d'Ornano, en 1887, le Ministre de l'Intérieur, M. Goblet, prit l'engagement de ne plus accorder à l'avenir aucune autorisation de sa propre initiative. Ses successeurs se considérèrent comme liés par cet engagement. Le résultat fut que l'usage s'introduisit de n'ac-

corder d'autorisation que sur l'avis favorable de la Chambre des Députés. Le remède fut inefficace et d'une régularité constitutionnelle d'ailleurs fort contestable. Le Ministre de l'Intérieur s'avouait incapable de résister au torrent des demandes d'œuvres en somme généralement toutes intéressantes. La Chambre allait à son tour se laisser entraîner par des considérations d'ordre électoral. Par voie de résolution elle invitait d'abord, puis contraignait les ministres à user de leur pouvoir d'autorisation. D'abord peu fréquentes après 1887, ces résolutions se multiplièrent à partir de 1894. Rien que pendant la période de 1902 à 1904, on compte 26 autorisations de loteries, pour un capital nominal de près de 89 millions, dont 73.950.000 francs pour les seuls six premiers mois de l'année 1904. A l'inconvénient de son inefficacité, la procédure inaugurée en 1887 joignait celui d'être peu conforme à la séparation des pouvoirs. En 1905, le rapporteur de la Commission de la Chambre chargée de préparer les avis d'autorisation, M. de Castelnau, fit observer avec raison que les avis données par le Parlement constituaient une confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, sans aucun avantage pratique : la Chambre des Députés n'était nullement en mesure d'apprécier le bien-fondé des demandes dont elle était saisie, elle était aussi amenée à formuler uniquement des avis favorables. Son intervention se réduisait à une simple formalité dont l'effet était d'engager sa responsabilité et de couvrir celle du Ministre de l'Intérieur.

Le rapporteur de la Commission repoussait à plus forte raison l'idée d'exiger pour chaque loterie une autorisation par une loi spéciale.

La Chambre se rendit à ces considérations. Par sa résolution

du 10 avril 1905, elle décida qu'il n'y aurait plus lieu de provoquer par voie d'initiative parlementaire ou gouvernementale un avis préalable de la Chambre sur l'admissibilité même des grandes loteries, c'est-à-dire des loteries d'un capital supérieur à 100.000 francs.

Ainsi la Chambre rendait au pouvoir exécutif sa prérogative normale, avec toute la responsabilité des refus ou admissions des demandes d'autorisation. Elle invitait seulement pour plus de garantie le Gouvernement à recourir à la procédure d'un décret en Conseil d'Etat pour toute loterie supérieure à 300.000 francs.

Le Gouvernement esquiva d'ailleurs cette formalité trop longue. Il en revint purement et simplement au système antérieur à l'interpellation de 1887 en se contentant de se conformer à l'ordonnance de 1844 et aux règlements ultérieurs.

Les mêmes résultats qu'en 1887 se reproduisent : le nombre excessif des loteries, le montant exagéré des capitaux déterminent en 1908 un nouveau krach plus grave : la part nette à revenir aux œuvres est, pour presque toutes, réduite à néant, le dépôt préalable du montant des lots ayant parfois été subordonné au placement successif des billets, le public souscripteur a été frustré comme les œuvres dans ses espérances. Il faut recourir à des retards successifs dans la date des tirages en violation des engagements pris à l'égard des souscripteurs.

Ces événements suscitent plusieurs débats à la Chambre des Députés. Le 11 juillet 1908, le Gouvernement est interpellé. A ce sujet, M. Clémenceau, Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur prend, comme M. Goblet en 1887, l'engagement de restreindre désormais le nombre des autorisations.

La Commission du Budget insère dans le projet de budget

pour 1909, un article 43, ainsi conçu : « Art. 43. — Les loteries prévues par l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, ne pourront être autorisées que par une loi, si le montant des billets émis doit dépasser 500.000 francs ».

C'est revenir, en l'aggravant, au système pratiqué après l'interpellation de 1887. Le projet exige l'intervention du législatif pour les loteries les plus importantes. Mais ce n'est plus seulement un avis favorable de la Chambre des Députés qui doit précéder l'autorisation administrative ; c'est le pouvoir d'autorisation tout entier qui est enlevé à l'exécutif et passe au législatif.

Dans la séance de la Chambre du 28 novembre 1908, le Président du Conseil reprit à son compte ces objections soulevées en 1905 contre une telle procédure par M. de Castelnau. Il se déclara partisan de la suppression complète des loteries et de l'abrogation de l'exception contenue dans l'article 5 de la loi de 1836.

La Commission du budget transforma en ce sens la rédaction de l'art. 43. Mais M. Anthime Ménard estimant que la question, susceptible d'autres solutions que la suppression absolue des loteries, notamment le système de réglementation organisé par la proposition de loi qu'il avait déposée l'avant-veille sur le bureau de la Chambre méritait une discussion spéciale, obtint la disjonction de l'art. 43 du projet de loi des finances.

Se conformant à l'attitude qu'il avait prise dans la séance du 28 novembre, M. Clémenceau invita les préfets, par une circulaire du 3 décembre 1908, à refuser désormais formellement toute autorisation de loterie, quels qu'en fussent la nature et

l'objet. Par une question adressée au Président du Conseil, le 14 décembre, M. Anthime Ménard protesta contre cette circulaire, qui résolvait par simple mesure administrative la question de la suppression de l'exception admise par l'article 5 de la loi du 21 avril 1836, alors que la disjonction de l'art. 43 prononcée par la Chambre des Députés le 28 novembre avec l'aassentiment du Gouvernement, avait eu pour but de réserver une discussion d'ensemble et l'examen de systèmes autres que la suppression absolue des loteries. M. Anthime Ménard prit la défense des petites tombolas d'objets mobiliers, sévèrement atteintes par la circulaire ministérielle qui privait des œuvres utiles d'un procédé de recette sans grand danger. Il réserva ses critiques pour les grandes loteries avec lots en espèces, seules pleines d'inconvénients et d'ailleurs, d'après l'honorable député, interdite par le texte même de l'art. 5 de la loi de 1836, qui ne parle que de loteries d'objets mobiliers

Nous allons exposer succinctement le projet Clémenceau et la proposition de M. Anthime Ménard.

LE PROJET CLÉMENCEAU

Dans l'exposé des motifs du « projet de loi tendant à la suppression de la loterie » déposé le 21 juin 1909 (1) M. Clémenceau décrit les abus et les scandales qu'a engendrés l'exception contenue dans l'art. 5 de la loi de 1836 et les remèdes par lesquels les pouvoirs publics ont essayé de les prévenir de leur inefficacité ; il conclut à la nécessité d'abroger cette disposition purement et simplement.

(1) *Journal officiel*, Doc. parl. Chambre. Session 1909. Annexe n° 2.573. (Séance du 21 juin 1909).

« De tout ce qui précède, il ressort jusqu'à l'évidence que le fléau de la loterie a sévi avec plus ou moins d'intermittence et d'intensité depuis la loi de 1836 et qu'il sévira forcément encore dans l'avenir si l'article 5 de cette loi n'est pas abrogé. Tant qu'il sera maintenu, tant qu'on n'aura pas l'appui d'une prohibition générale, aucun pouvoir, ainsi qu'on l'a vu, ne sera capable de résister absolument aux sollicitations pressantes autant qu'innombrables, formées par des associations ou des personnes impatientes de réaliser un rêve de philanthropie ou de bienfaisance, d'accroître les moyens d'une œuvre charitable ou d'utilité sociale et qui dans ce but désintéressé quoique parfois chimérique, demandent l'autorisation de tenter une loterie. Inévitablement l'autorité compétente assaillie sera vaincue, et quelles que soient les mesures prises par elle, si grandes que soient sa vigilance et la sévérité de ses prescriptions, on aboutira toujours à un moment donné, comme en 1850, comme en 1887 ou en 1908, aux mêmes difficultés, aux mêmes échecs, à la même exagération des frais, aux mêmes excès de publicité, à l'emploi des mêmes procédés critiquables, inhérents aux opérations de cette nature, surtout quand elles périclitent.

« Si donc l'on veut remédier à un mal tant de fois dénoncé et qui n'a fait que s'aggraver, il faut ainsi que le réclamait déjà en 1851 le Conseil général de la Seine et le vœu précité soumis au Conseil municipal de Lyon, l'atteindre dans sa source qui est l'article 5 actuel de la loi du 21 mai 1836, car suivant une déclaration à la Chambre le 28 novembre dernier, en dehors de la suppression de la loterie, il n'y a pas de solution logique et admissible. »

Cependant, le projet Clémenceau tenant compte d'une observation de M. Anthime Ménard, conserve encore une exception,

malgré les termes absolus de son intitulé, mais il l'enferme de si étroites limites, qu'elle ne laisse plus redouter les inconvénients engendrés par l'extension successive de l'exception admise par l'article 5 de la loi de 1836. Désormais, pourront seules être autorisées les tombolas, c'est-à-dire les loteries comportant exclusivement comme lots des objets mobiliers non remboursables en argent et à l'exclusion d'espèces ou de valeurs mobilières. Le projet condamne ainsi la pratique des loteries d'argent, qui, nous l'avons vu, était d'ailleurs absolument contraire au texte et à l'esprit de la loi de 1836.

Pour augmenter les garanties, le projet exige en outre des loteries :

1^o Que leur capital ne soit pas supérieur à 5.000 francs.

2^o Qu'elles ne donnent lieu à aucune publicité et que les billets ne soient pas exposés, mis en vente et vendus publiquement.

Ce texte a l'avantage, tout en abolissant les vastes et dangereuses loteries en argent, de ne pas priver les œuvres locales d'un mode de ressources entré dans les mœurs et d'ailleurs inoffensif. Ces tombolas n'ont qu'un rapport très éloigné avec la loterie proprement dite et constituent plutôt un mode inoffensif de sollicitation. Le montant ne dépasse guère actuellement en moyenne 1.650 francs pour les départements et 3.600 francs pour la Seine ; les lots d'objets offerts ou acquis sont d'une si minime importance qu'on ne saurait prétendre que la suscription consentie est déterminée par l'appât d'un gain.

Enfin l'interdiction de la publicité et de l'offre publique des billets leur enlève encore des traits caractéristiques de la loterie véritable. Cette interdiction supprime en outre la tentation de recourir, pour parer au moindre embarras financier, à la tom-

bola ; les annonces incorrectes ou fallacieuses et les spéculations par intermédiaires, pratiques d'ailleurs contraires, remarque l'exposé des motifs, aux prescriptions inobservées de la circulaire ministérielle du 4 novembre 1858.

Le projet maintient pour les tombolas le régime de l'autorisation administrative tel qu'il est en vigueur, sauf qu'il exige l'avis préalable du préfet pour les loteries qui ne dépassent pas 2.000 francs et qui sont autorisées par le sous-préfet. Il repousse le système de la simple déclaration préalable, proposé pour loteries de cette catégorie par M. Anthime Ménard. Pour écarter ce système de liberté des petites tombolas, M. Clémenceau se retranche derrière le rapport de M. de Ricard, en 1836, et derrière le rapport de la Commission parlementaire des loteries de 1905, qui estimait « des plus dangereux de faire la moindre brèche, même pour les loteries de petite importance au principe de la prohibition si sage que la loi a proclamée. Un contrôle administratif est indispensable pour éviter le pullulement des petites tombolas et les abus imprévus, et pour éviter des émissions n'ayant pas pour objet des actes de bienfaisance ou des encouragements aux arts.

Le projet, remarque encore l'exposé des motifs, laissera subsister au bénéfice des œuvres, le plus grand nombre de tombolas auxquelles elles ont ordinairement recours. « Sur 1609 loteries autorisées en 1907 par les préfets et les sous-préfets, il y en avait 1560 d'un capital de 5.000 francs et au-dessous, soit près de 98 o/o du nombre total, qui pourraient encore être organisées dans les conditions autorisées par la loi. »

Quant aux 49 autres loteries, ayant produit en 1907 511.000 francs, les œuvres qui auraient bénéficié de leur renouvellement trouveront d'autres ressources dans l'augmentation du nombre

de leurs adhérents ou l'élévation des cotisations, dans les ventes de charité et les souscriptions, dans le concours financier de l'Etat.

En vue de liquider les loteries autorisées et non émises et la loterie organisée sans succès par un consortium, le projet prévoit l'émission d'une loterie de liquidation, sur laquelle nous reviendrons.

LA PROPOSITION ANTHIME MÉNARD

Pour M. Anthime Ménard, les abus auxquels ont donné lieu les loteries proviennent de ce que la loi de 1836 n'avait pas entendu admettre au bénéfice de l'autorisation les loteries en espèces. Du jour où l'art. 5 leur a été étendu par une interprétation abusive, le pouvoir exécutif s'est trouvé investi de la double prérogative de les autoriser et d'en fixer à sa guise les conditions. Prérogative dangereuse à deux égards : l'administration risque d'être entraînée à autoriser des émissions de billets qui dépassent au total les facultés du marché et à réduire pour des considérations individuelles les conditions que la raison ou des circulaires montrent absolument indispensables pour éviter tous les abus.

Tout en réservant au pouvoir exécutif le pouvoir d'autoriser les loteries, pouvoir qui rentre dans sa fonction normale, il faut, donc, d'après M. Anthime Ménard, limiter sa liberté d'action par un texte de loi qui proportionne le montant total des émissions à autoriser aux facultés d'absorption du public, et qui impose à l'administration les conditions reconnues essentielles, en lui enlevant la possibilité d'y déroger dans tel ou tel cas.

M. Anthime Ménard laisse à la loi des finances le soin de fixer annuellement le maximum des billets de loterie qui pourront simultanément se concurrencer sur le marché. C'est un premier moyen d'éviter l'échec des loteries et l'exagération des frais de publicité et de commission nécessités par une concurrence illimitée.

Aux prescriptions déjà établies par des circulaires et par la pratique habituelle des arrêtés d'autorisation, prescriptions qui deviennent pour l'autorité administrative des obligations légales, la proposition Anthime Ménard ajoute de nouvelles conditions.

Le montant des lots fixé par l'arrêté d'autorisation ne peut être inférieur à 10 o/o ni supérieur à 30 o/o du montant des billets émis. Le taux doit en être le même pour toutes les loteries simultanément en cours. Le montant des lots doit être déposé avant toute émission dans une banque désignée par l'arrêté.

L'arrêté fixe encore les remises aux intermédiaires, les frais de publicité, le maximum du forfait auquel les titulaires d'autorisation auront le droit de traiter avec des tiers pour l'émission de la loterie. Le concessionnaire ne pourra prélever que ce forfait, au prorata des billets placés par lui, et le surplus du capital devra être déposé à la banque dépositaire des lots vingt-quatre heures au moins avant le tirage, sous le contrôle de la Commission de surveillance de cinq membres, instituée par l'arrêté. Ce forfait ne pourra être modifié sous aucun prétexte. Le montant total des frais autres que les lots ne peut dépasser 30 o/o du total ces billets placés.

Enfin l'arrêté fixe la date du ou des tirages ; aucun sursis ne peut être accordé, et en cas de tirages successifs, l'arrêté détermine la répartition des lots entre chacun d'eux.

Les risques d'échec des loteries sont ainsi limités à la fois par le maximum fixé pour les émissions et par l'intérêt des demandeurs et des intermédiaires, obligés de déposer préalablement le montant des lots, voyant leurs commissions et frais limités et privés de l'espoir de remettre successivement les tirages en cas d'insuccès ; il ne se décideront à entreprendre l'opération que si elle a de fortes chances de succès, et dans tous les cas d'apparence douteuse ils s'abstiendront.

Rappelons enfin que la proposition Anthime Ménard dispense de l'autorisation administrative les tombolas dont le montant des billets n'excède pas 2.000 francs. Elle les soumet à la simple formalité d'une déclaration préalable à la Mairie. Par contre elle exige une autorisation ministérielle pour toute loterie supérieure à 10.000 francs ou dont les billets doivent être placés dans plusieurs départements.

Quant aux loteries offrant des lots en espèces ou en valeurs mobilières, elle les soumet à l'autorisation ministérielle, quels que soient le montant de l'émission et celui des lots.

Pour éviter l'abus des oppositions, l'article 6 du projet oblige le tiers opposant à faire valider son opposition dans les deux mois du tirage « faute de quoi le paiement sera exigible de plein droit par le porteur du billet ».

LA LOTERIE DE LIQUIDATION

Les divers débats devant la Chambre des députés, en 1908, avaient été suscités par l'échec de l'opération du consortium de la « Pochette nationale », groupe de loteries qui avait tenté sans succès, en 1907-1908, une émission de coupures de 1 franc dont il espérait bien tirer 26.330.000 francs. A la suite de cet

échec, il avait été impossible de lancer dans le public diverses autres loteries qui avaient déjà reçu l'autorisation d'émission.

Désireux pour l'avenir de supprimer tous abus en supprimant radicalement les loteries en espèces, le gouvernement estimait ne pouvoir annuler purement et simplement ces loteries tentées ou autorisées déjà. C'eût été compromettre des œuvres charitables ou philanthropiques offrant le plus haut intérêt et qui avaient compté sur ces ressources pour continuer à fonctionner ; d'autre part le groupement était tenu par des engagements solidaires qu'il n'était pas en mesure de remplir.

Le Gouvernement proposa, en conséquence, de liquider cette situation par une émission de bons. Il avait d'ailleurs obtenu de la plupart des associations intéressées une réduction la plus large possible des prévisions primitives des ressources attendues des loteries non réalisées. Dans son projet tendant à la suppression des loteries le Gouvernement prévoyait une loterie de liquidation en deux émissions espacées de 18 mois, comportant un montant de billets suffisant pour produire la somme nette de 29 439.589 francs, à répartir entre 23 œuvres.

Le 8 juillet 1909, la Chambre votait d'urgence un projet de résolution présenté par M. Vigouroux et par un grand nombre de ses collègues et invitant le Gouvernement « à prendre les mesures nécessaires en vue de procéder à la liquidation générale des loteries autorisées et de fournir aux œuvres philanthropiques qui les ont obtenues les ressources qui leur manquent pour accomplir leur mission et régler leur passif.

Le 14 septembre 1909, le ministre de l'Intérieur prit un arrêté (1) autorisant une loterie de liquidation au profit de

(1) *Journal officiel*, 11 octobre 1909.

27 œuvres qu'il désignait à l'effet de réaliser un produit net de 31.000.000 francs.

La loterie comportait un capital de 77.750.000 francs représentés par 3.887.500 billets de 20 francs chacun.

L'opération devait se faire en deux émissions, la première de 43 millions de francs en octobre 1909, la seconde 34.750.000 fr., dans les trois mois suivant le dernier tirage de la précédente.

L'arrêté du 14 septembre 1909 fixe le montant des lots s'élevant au total à 38.097.500 francs, celui des frais de commission de publicité, etc. . . . et le montant des dépôts à effectuer tant à la Caisse des dépôts et consignations en garantie de la destination du produit brut qu'au Crédit foncier en garantie du placement des lots. Il arrête les dates des huit tirages de la première émission, échelonnés du 5 novembre 1909 au 31 octobre 1910 et le montant des lots attribués à chacun de ces tirages. Il détermine la forme des tirages et le mode de paiement des lots. Il répartit entre les œuvres bénéficiaires la part attribuée à chacune dans le produit brut de chacune des deux émissions.

L'article 13 de l'arrêté, auquel nous avons déjà fait allusion, autorise le colportage, la mise en vente et la vente des billets dans toute la France, mais il limite après l'émission au taux de 20 francs le prix de vente des billets à 22 fr. 50 jusqu'à la date du premier tirage ; le maximum devant être réduit de 2 francs après chaque tirage.

Le 19 octobre 1909, le ministre de l'Intérieur prit un second arrêté instituant une Commission de surveillance de six membres, pris en dehors des bénéficiaires de la loterie et chargée de vérifier l'exacte observation du précédent arrêté et de contrôler toutes les opérations relatives à l'administration de la loterie.

DEUXIÈME PARTIE

Les Emprunts à Lots

CHAPITRE PREMIER

Les Emprunts à Lots constituent-ils des Loteries?

En raison de son importance et pour présenter une étude d'ensemble des valeurs à lots, nous avons réservé pour notre seconde partie la question de savoir si les émissions d'emprunts à lots constituent une loterie.

La solution de ce problème présente un grand intérêt pratique. Si l'on adopte la thèse de l'assimilation des emprunts à lots aux loteries, l'émission de valeurs à lots rentre dans la prohibition générale des loteries édictée par les articles 1 et 2 de la loi du 21 mai 1836. Cette opération financière ne peut donc être autorisée que par une loi qui déroge à l'interdiction de principe posée par la loi de 1836.

Dans la thèse de la non-assimilation, l'emprunt à lots est régi par les règles du droit commun concernant les émissions d'actions, d'obligations, etc..., c'est-à dire n'est soumis qu'à une réglementation légale, mais non à une autorisation.

La théorie de l'assimilation a encore été invoquée, pour atteindre par les sanctions pénales et la nullité civile qui frappent les loteries non autorisées, certaines opérations faites sur les valeurs à lots, et qui donnaient lieu à des abus universelle-

ment déplorés. Nous faisons allusion à la vente à tempérament des valeurs à lots, sur laquelle nous aurons à revenir plus longuement. Si l'on rejette l'assimilation, on est amené à valider ces spéculations, quelque regrettables qu'elles soient.

Autre intérêt encore de la question : Dans un pays qui interdit les loteries, les opérations sur les valeurs à lots étrangères, régulièrement émises dans leur pays d'origine, doivent-elles être prohibées et notamment leur négociation à la Bourse ou en Banque ? La réponse est affirmative si ces emprunts sont des loteries, négative dans l'opinion contraire.

Enfin le problème n'est pas seulement un problème d'interprétation juridique des textes. Envisagé à ce point de vue, il conduit à rechercher la nature juridique des emprunts à lots, à analyser les conséquences qui en découlent au point de vue des droits et des obligations. Cette comparaison avec la nature des loteries amène à examiner le problème sous un autre angle, comme problème de législation. Si l'on admet qu'il est opportun d'interdire les loteries, faut-il interdire également les émissions d'emprunts à lots ? La morale, le droit et l'économie financière conduisent-ils aux mêmes solutions législatives pour les loteries et les emprunts à lots ?

Pour résoudre clairement la question de l'assimilation des valeurs à lots et des loteries, il faut d'abord éliminer de la discussion une catégorie d'emprunts qui, malgré le rôle conféré au hasard, se différencient nettement des emprunts à lots. Il y a lieu de distinguer les emprunts à lots des emprunts à primes.

On appelle prime, la différence entre le prix d'émission d'une valeur et son taux nominal de remboursement au pair. Par exemple le 3 o/o amortissable créé par l'État français en

1878, a été émis au taux de 450 francs pour 15 francs de rente, le capital nominal est de 500 francs. C'est-à-dire que le souscripteur d'un titre de 15 francs de rente, qui a déboursé 450 francs, touchera le jour du remboursement le capital nominal de la dette reconnue par l'État, soit 500 francs. La différence constitue la prime.

L'emprunt à prime est extrêmement fréquent. C'est un moyen pour l'emprunteur de trouver plus facilement du crédit en conférant un avantage aux prêteurs, la prime. Par exemple, l'État aurait pu émettre des titres au prix de 500 francs, en payant un intérêt un peu plus élevé, mais il aurait privé les souscripteurs du bénéfice d'une prime et il aurait augmenté la charge de l'intérêt. Pour réussir l'opération, il a préféré consentir à recevoir en capital moins que le capital nominal (500 francs) dont il se reconnaît débiteur.

Dans une combinaison comme le 3 o/o amortissable, la prime de remboursement n'est d'ailleurs que la reconstitution mathématique en capital de l'économie d'intérêts réalisée par l'État et capitalisée pendant toute la durée de l'amortissement. C'est avec ces fonds capitalisés que l'État assure le service de la prime de remboursement.

L'emprunt avec prime est-il une loterie ?

La combinaison fait, certes, intervenir le hasard. Elle comporte un tableau de remboursement par tirages au sort échelonnés dans une période d'un certain nombre d'années. Mais l'opération rentre-t-elle dans la définition donnée des loteries par l'article 2 de la loi de 1836. Rappelons le texte : « Sont réputées loteries et interdites comme telles : Les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres

bénéfices dus au hasard et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ?

La négative n'est pas douteuse. Pour l'emprunteur, l'opération n'a aucun caractère aléatoire. Mathématiquement il rembourse le capital reçu, enflé des intérêts qu'il a économisés sur le taux d'intérêt qu'il aurait dû servir pour l'émission au taux nominal et grossi par la capitalisation de ces économies d'intérêts.

Mais cette observation n'est pas suffisante. Ce qu'interdit la loi de 1836, ce ne sont pas des opérations présentant le caractère aléatoire pour les deux parties. Certaines opérations aléatoires en restent entourées sans aucun doute : contrats de rentes viagères, assurances, etc... Les loteries que prohibe la loi de 1836 n'ont rien d'aléatoire pour l'œuvre ou l'entreprise qui les lance. Une fois tous les billets souscrits, et le succès de la souscription est un risque commercial mais non une chance laissée au hasard, l'œuvre retirera un bénéfice dont le montant est certain et déterminé d'avance : il consiste dans l'excédent du montant des billets souscrits sur les frais et le service des lots.

La loterie n'est aléatoire que pour les souscripteurs. Ils prennent un billet de 1 franc, de 5 francs, de 20 francs. Suivant le hasard du tirage, ils perdront cette mise ou ils la feront remplacer par un lot plus ou moins élevé, supérieur à cette mise.

Dans l'emprunt avec prime, tous les prêteurs sont remboursés de leur mise, tous touchent en sus une prime égale pour tous. Le bénéfice de la prime n'est donc pas « dû au hasard » ce n'est pas « un gain acquis par la voie du sort ». C'est simplement le remboursement par l'État de la dette dont il s'est

reconnu débiteur. Il s'est reconnu débiteur de plus qu'il n'avait reçu : voilà tout.

Mais il y a tirage au sort. Sans doute, mais où est le but ? C'est uniquement de fixer l'ordre dans lequel les prêteurs seront remboursés. C'est une mesure d'ordre, de régularité du service financier, de l'amortissement, un procédé de remboursement destiné à éviter toutes les susceptibilités et toutes les réclamations. Le sort fixe la date à laquelle chaque titre est remboursé ; il ne décide pas si un titre sera remboursé et un autre pas, si un titre touchera plus qu'un autre. Tous les titres touchent la prime dont ils ont pu, dès le jour de la souscription, escompter avec certitude le paiement et le montant et qui est pour eux une créance certaine à terme incertain, non une créance sous condition laissée au hasard, comme le lot dans la loterie.

Cependant le remboursement par la voie du tirage au sort fait courir aux porteurs un certain aléa : celui qui est remboursé dès le premier tirage se voit obligé de rechercher un nouveau placement, alors qu'il avait espéré faire un placement à long terme en fonds d'État. Peut-être ne trouvera-t il qu'un emploi moins lucratif et moins sûr de ses fonds. D'autre part, le cours des titres varie en Bourse. Il est possible qu'avant l'amortissement de tous les titres de l'emprunt, le cours ne s'élève au-dessus du taux d'émission et même au-dessus du pair. Le remboursement à 500 francs d'un titre coté 550 francs laisse le porteur en perte

Les porteurs de titres à prime courent donc le double risque d'un remboursement au-dessous du cours et d'un remboursement prématuré. Ce risque suffit-il pour assimiler la prime au lot d'une loterie ?

Nous ne le croyons pas. La créance, nous l'avons dit, est cer

taine et affectée seulement d'un terme incertain, différence essentielle avec la créance du porteur d'un billet de loterie. Si le cours monte, s'élève au-dessus du pair, le souscripteur peut-il se plaindre ? Il peut se garantir contre le risque du remboursement au pair en négociant son titre en Bourse, ce qui lui assure un bénéfice en sus de la prime.

Quant à l'acheteur d'un titre au-dessus du pair, il sait à quoi il s'expose. Si le remboursement au pair lui fait subir une perte effective, il devait s'y attendre, car il a acheté une créance plus cher que sa valeur nominale.

Dans ces deux cas, le risque du porteur ne découle pas, comme dans la loterie, de la combinaison financière elle-même, elle est le résultat de la spéculation. Or si la loi de 1836 interdit les loteries, elle ne prohibe nullement la spéculation en Bourse et les fluctuations des cours subissent le jeu libre de l'offre et de la demande.

Pour ce qui est du risque d'un nouvel emploi à faire après remboursement prématuré, il peut trouver sa compensation dans la chance d'un placement plus avantageux ; ici encore, tout dépend de l'état du marché ; c'est-à-dire de circonstances indépendantes du procédé du tirage au sort.

Enfin, si ces objections étaient fondées, il faudrait condamner non seulement les emprunts émis au pair, où le tirage au sort ne confère aucune chance de prime, mais où il donne le risque d'un remboursement au-dessous du cours et du remboursement prématuré d'un placement.

La jurisprudence de la Cour de Cassation rejette l'assimilation des emprunts à primes aux loteries et elle admet la validité des primes, envisagée comme une nécessité à peu près cons-

tante des émissions, toutes les fois qu'elles réunissent la triple condition :

1° d'être identique pour tous les porteurs de titres.

2° de constituer un gain d'importance restreinte en proportion avec le capital versé.

3° d'être acquise par un remboursement opéré par voie de tirage au sort, dans le laps de temps stipulé et suivant le tableau d'amortissement de l'emprunt.

Les emprunts à primes ne constituant pas de loteries, leur émission ne déroge pas à la prohibition de la loi de 1836. Elle peut donc se faire sans intervention du législateur et sans autorisation du pouvoir exécutif. Elle n'est soumise qu'aux conditions générales exigées par les lois commerciales ou administratives.

Certaines émissions exigent, il est vrai, une loi, un décret mais ce n'est pas parce qu'elles constituent des loteries. Par exemple, les emprunts de la Ville de Paris doivent toujours être autorisés par une loi, quelles qu'en soient les modalités ; les emprunts communaux exigent l'autorisation du préfet, quand le service excède les centimes extraordinaires votés par le Conseil général, un décret en Conseil d'État, quand ils sont contractés pour plus de 30 ans ou que le montant en dépasse un million. Les Compagnies de chemin de fer ne peuvent émettre d'obligations qu'en vertu d'un arrêté du Ministre des Travaux publics. Mais ces formalités ne sont pas l'application de la loi du 21 mai 1836, elles sont la conséquence de la législation administrative, la mise en jeu de la tutelle administrative. Elles sont exigées pour tous les emprunts émis par ces administrations, qu'ils comportent ou non des primes de remboursement.

Autre conséquence de la distinction des lots et des primes.

Tandis que la circulation des valeurs à lots est complètement interdite dans certains pays où la législation prohibe les loteries, par exemple en Angleterre, en Belgique, aux Etats-Unis, ces pays eux-mêmes admettent la négociation des valeurs à primes.

Laissons désormais de côté les emprunts à primes pour nous occuper exclusivement des emprunts comportant l'attribution de lots par voie de tirage au sort.

Ces emprunts constituent-ils des loteries prohibées par la loi du 21 mai 1836. A première vue ces opérations paraissent bien rentrer dans la formule de l'article 2. Elles comportent des « bénéfices dus au hasard ». Elles sont « offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». L'expression même d'emprunts à lots n'indique-t-elle pas que les avantages sont des lots, qu'il s'agit bien d'une loterie ?

Cette première impression paraît confirmée par les termes très catégoriques du rapport du baron Dupin à la Chambre des Députés sur la loi du 21 mai 1836 :

« Par sa généralité même, écrit le rapporteur, cet article (l'article 1^{er} de la loi) interdit, pour l'avenir, les créations de rentes à primes faites au nom de quelques communes pour attirer des bailleurs de fonds. C'est un exemple fâcheux qu'on ne pourra plus présenter au peuple.

« Le second article assimile aux loteries, et comme telles interdit toute espèce de ventes et d'opérations offertes au public, en y joignant des primes ou des bénéfices quelconques dus au hasard ; il interdit personnellement toute offre de bénéfice à gagner par la voie du sort »

La première phrase est très explicite : elle condamne expres-

sément les emprunts avec primes, contractés par les communes.

Le mot primes, remarquons-le, doit d'ailleurs être pris ici dans le sens de lots plutôt que dans celui de primes de remboursement proprement dites, telles que nous les avons étudiées plus haut. On peut observer en effet que, ni la loi de 1836, ni le rapport du baron Dupin n'emploient pas une seule fois le mot « lots ». Quand ils veulent exprimer l'avantage conféré par une loterie, ils se servent exclusivement du mot « primes ». Cette expression leur a paru sans doute avoir une portée plus générale et comprendre à la fois les avantages en nature, immeubles, objets mobiliers, valeurs mobilières et les avantages en espèces.

La phrase précitée du rapport Dupin n'emporte donc pas condamnation des emprunts à primes, *stricto sensu*, pas plus que le texte de l'article 2 de la loi de 1836, dont la formule générale, nous l'avons vu, ne peut s'appliquer à ces primes.

Le passage du rapport Dupin paraît au contraire faire allusion, pour les interdire, aux emprunts à lots et particulièrement à l'émission à laquelle la Ville de Paris venait de procéder en 1832. On sait que la loi du 21 mai 1836 a été votée sans discussion sur le principe et la portée de la prohibition des loteries. Le seul débat devant la Chambre des députés a porté sur la régularité constitutionnelle des confiscations immobilières. Il est donc permis de prétendre que le législateur a entendu s'en remettre purement et simplement à l'opinion exprimée par son rapporteur, d'autant plus que les termes absolus de l'article 1^{er} et de l'article 2 de la loi démontrent sa volonté formelle d'en finir absolument avec les opérations comportant des bénéfices attribués par la voie du hasard.

La question des emprunts à lots offre cependant assez d'intérêt pratique pour mériter qu'on serre de plus près la discussion. Une phrase d'un rapporteur n'a pas évidemment d'autre valeur que celle d'une opinion personnelle à celui qui l'a émise, et l'absence de débat législatif ne permet de conclure à son adoption tacite par le Parlement que si le législateur n'a pas par ailleurs manifesté une intention contraire et que si le texte de la loi autorise et nécessite cette interprétation. Il faut donc chercher dans les travaux législatifs et dans le texte de la loi l'interprétation la plus conforme à l'esprit et à la lettre.

Or nous avons vu les Chambres autoriser la Ville de Paris en 1832, à émettre 40 millions d'obligations, avec lots à attribuer par tirage au sort. La loi qui sanctionne cette opération est du 30 mars 1832. Elle ne précède que de trois semaines la promulgation de la loi de finances du 21 avril 1832 qui décide la suppression définitive de la loterie d'Etat à partir du 1^{er} janvier 1836.

Ainsi au moment même où le Parlement abolissait une institution, si vivement combattue déjà par l'opposition pendant la Restauration, et portait ainsi à la passion de la loterie le coup fatal dont la loi du 21 mai 1836 ne devait être en quelque sorte que la sanction, en interdisant aux particuliers de faire ce que l'Etat renonçait désormais à faire, à ce moment même les Chambres autorisaient la Ville de Paris à procéder à une émission d'obligations à lots pour un montant de 40 millions.

La coïncidence surprend au premier abord et l'on est tenté de crier à la contradiction. Mais la coïncidence ne serait-elle pas au contraire la preuve manifeste, flagrante, que le législateur n'envisageait que la suppression des loteries proprement dites, et qu'il n'entendait pas s'attaquer aux emprunts à lots ; qu'il

considérerait les deux opérations comme toutes différentes ?

La question a précisément fait l'objet d'un débat devant la Chambre des Députés, dans la séance du 28 mars 1832. Le comte de Tournon n'a pas manqué de relever la prétendue contradiction et son argumentation, ainsi que la réponse du Ministre des Travaux publics, qui sont intéressantes et méritent d'être reproduites.

Le comte de Tournon exprime dans les termes suivants l'objection contre l'emprunt de la Ville tirée de l'assimilation à la loterie.

« Je vois qu'on autorise les Compagnies de prêteurs à stipuler une partie de l'intérêt en primes dont le sort ferait la répartition, c'est-à-dire à établir une véritable loterie.

« Car vous savez, Messieurs, avec quelle insistance, depuis plusieurs années, on demande l'abolition de la loterie d'Etat, qu'on appelle le plus immoral des impôts et que l'année dernière encore les Conseils généraux des départements l'ont demandée en si grand nombre. Ainsi, lorsque nous avons l'espoir de voir expulser de nos budgets ce fléau des pauvres, irons-nous donner les mains à l'établissement d'une nouvelle loterie qui sera à peu de chose près, aussi désastreuse que celle que nous possédons ?

« Je sais que l'on a introduit des chances aléatoires dans les premiers emprunts faits à une époque où le crédit public n'était pas fondé, mais depuis tout le monde les a repoussées et vous ne verrez pas un exemple de loteries attachées à un emprunt depuis plus de dix ans. C'est qu'on a reconnu le péril et qu'on a vu que les Compagnies étaient fort habiles à faire des combinaisons prestigieuses qui attirent les petits capitalistes incapables de les approfondir, et qu'en dernier résultat elles savaient tirer de ces combinaisons d'immenses profits

au détriment de ceux qu'elles ont alléchés par des avantages apparents.

« Aussi, adopter les primes dont la formation de l'intérêt, c'est rétrograder vers des époques de discrédit, tandis que le taux de la rente, voisin du pair, le bas prix de l'intérêt des bons royaux nous prouvent que le crédit est actuellement très solidement fondé.

« J'ai cru utile, Messieurs, de vous présenter ces observations, sans cependant vous proposer un amendement ; mais du moins le Gouvernement sera averti dans la fausse voie dans laquelle il rentre par le rétablissement des chances aléatoires. »

Dans sa réponse, le Ministre des Travaux publics, après une piquante constatation historique, s'attache à montrer les différences qui séparaient d'une véritable loterie l'opération financière projetée.

« L'article 3, dit-il, concède aux emprunteurs la faculté d'attacher un intérêt de 4 o/o à l'emprunt et d'attacher le reste en primes qui seront tirées au sort et qui viendraient en accroissement des bénéfices en faveur de ceux que le hasard aurait favorisés.

« Le préopinant, auquel je répons, a comparé cette combinaison à celle de la loterie et je rappellerai ici que, par une singularité assez remarquable, la loterie a été introduite en France par le cardinal de Tournon sous le règne de François 1^{er}. On pourrait croire que si le préopinant combat aujourd'hui ce qu'il considère comme une loterie, c'est dans un esprit d'expiation, mais rien ne ressemble moins à une loterie que les primes dont il s'agit.

« Qu'est-ce que la loterie ? C'est un jeu par lequel le public est admis à faire des mises pour des sommes quelconques, avec

la chance de gagner ou de perdre la totalité de l'argent qu'il a aventuré, et avec des combinaisons telles que tout l'avantage est du côté du fisc et que le joueur a contre lui toutes les chances calculées.

« Ici, il n'en est pas de même. Un intérêt certain est rattaché au placement de fonds dans cet emprunt ; on est certain, pareillement, du remboursement du capital ; le surplus est une bonification partagée inégalement entre les prêteurs. Cela n'a rien d'immoral et cependant c'est un avantage offert aux capitalistes, et par conséquent un moyen que la loi procure à la Ville de faire un emprunt à des conditions plus favorables. »

La réponse du Ministre fait ressortir en quelques mots les différences essentielles entre les loteries et les emprunts à lots.

Dans la loterie le souscripteur fait une mise qu'il risque. Si le sort ne le favorise pas il perd sa mise. Dans l'emprunt le souscripteur est un prêteur d'argent, un créancier de l'établissement emprunteur. Il possède une créance certaine dans son existence et dans son montant, il est sûr d'être remboursé d'une somme au moins égale à celle qu'il a versée en souscrivant. C'est un premier point de contact entre l'emprunt à prime et l'emprunt à lots, qui les sépare l'un et l'autre de la loterie. Un second point, c'est que le souscripteur dans l'emprunt à lots comme dans l'emprunt à primes touche un intérêt représentant le loyer de l'argent prêté pendant l'intervalle de temps qui sépare la souscription du remboursement. Le porteur d'un billet de loterie ne touche pas d'intérêt représentant le loyer de l'argent prêté pendant l'intervalle de temps qui sépare la souscription du remboursement. Le porteur d'un billet de loterie ne touche pas d'intérêt, le seul avantage attaché à son titre est la chance d'un lot.

Cependant, on note au point de vue du montant de l'intérêt, une différence entre l'emprunt à prime et l'emprunt à lots. Dans l'emprunt à prime le taux de l'intérêt est à peu près le taux courant de l'argent sur le marché. L'emprunteur s'efforce seulement de compenser l'attribution de la prime par une réduction légère d'intérêt, qui capitalisée permettra d'assurer le service des primes.

L'emprunteur à lots doit se réserver des ressources non seulement pour le remboursement à un taux légèrement supérieur au taux d'émission, mais pour payer aux porteurs de titres non remboursés au pair des lots atteignant parfois une valeur considérable, 50.000, 100.000, 200.000, 500.000 francs. En échange de l'appât de ces lots, il réduit l'intérêt à un taux très faible, bien inférieur au taux normal de l'intérêt sur le marché au moment de l'émission : 2 1/2, 2 o/o. Parfois même il réussit à trouver des souscripteurs sans promettre aucun intérêt (bons de Panama). Le titre ressemble alors davantage au billet de loterie, non productif d'intérêt. Il en diffère cependant essentiellement par le droit au remboursement intégral du capital souscrit et la perte de l'intérêt est, dans ce cas, généralement compensée par une prime au profit de tous les porteurs.

Cette double prérogative, droit au remboursement intégral du capital, droit (le plus souvent) à un intérêt fait ressortir la nature juridique différente du titre de valeur à lot et du billet de loterie. Le porteur du second n'a qu'une créance conditionnelle dont l'existence même et le montant sont subordonnés à l'arrivée d'un événement dû au hasard seul. Le porteur d'une valeur à lots est un créancier, il a une créance certaine aussi dans son montant, pour ce qui concerne le capital et les intérêts, c'est un prêteur d'argent.

Mais l'opération comporte un autre avantage, celui-ci purement conditionnel, l'attribution d'un lot. Si l'on dégage le lot de l'ensemble de l'opération financière constituée par l'émission d'un emprunt à lots, si on le prend en lui-même et séparément l'avantage conféré au porteur est bien identique à celui qui est attribué au porteur du billet de loterie. L'un et l'autre attendent un gain de beaucoup supérieur à leur mise, l'un et l'autre attendent du hasard seul, qui doit décider s'ils auront droit à un lot, et quel sera le montant de ce lot. Dans l'emprunt comme dans la loterie, tous les souscripteurs seront appelés éventuellement à gagner des lots ; mais le tirage ne fera qu'un petit nombre d'élus. Dans les deux hypothèses on est donc en présence d'une créance purement conditionnelle dans son existence et dans son montant et la réalisation de la condition est laissée au hasard seul.

Ainsi isolée, l'opération répond à la définition donnée par l'article 2 de la loi de 1836. On se trouve en présence « de primes ou autres bénéfices dus au hasard d'opérations, offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort. »

On ajoutera, pour étendre l'assimilation du domaine du droit au domaine de la morale, que cette « espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort » est aussi dangereux pour l'emprunt à lot que dans la loterie. Attendre du seul hasard une fortune, c'est toujours une espérance destructive de l'esprit de travail et d'économie. Si l'on condamne, au nom de l'intérêt général et de la morale les entreprises qui s'efforcent de faire naître cette espérance, ces considérations n'autorisent pas à faire une distinction entre les diverses combinaisons financières

qui tendent à réaliser cette espérance et à satisfaire la passion du gain demandé au hasard.

Cette argumentation est-elle exacte ? Est-il conforme à la logique juridique d'isoler, dans une combinaison financière, un de ses éléments de l'ensemble pour assimiler l'opération toute entière à une autre combinaison simple ? Est-il permis de dire qu'un emprunt par ce qu'il stipule des avantages sous forme de lots, devient une loterie ?

C'est méconnaître, à notre sens, la physionomie d'ensemble de l'opération ; c'est négliger d'autres caractères essentiels, par lesquels elle se sépare nettement de la loterie, et, par là même, dénaturer la combinaison. C'est dans son ensemble qu'il faut l'envisager, tous ses éléments doivent être envisagés comme partie d'un tout, d'une opération juridique unique.

Dans sa réponse au comte de Tournon, le Ministre des Travaux publics de 1832 note une différence entre la loterie et l'emprunt à lots. La loterie comporte « des combinaisons telles que tout l'avantage est du côté du fisc et que le joueur a contre lui toutes les chances calculées. » Nous avons vérifié l'exactitude de cette assertion en constatant que la loterie d'Etat laissait au joueur des chances de gain bien inférieures à la proportion que donnerait un calcul rigoureusement mathématique. Cela se comprend puisque la loterie a pour objet de faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat. La proportion fût-elle modifiée à l'avantage du souscripteur, elle devrait toujours réserver à l'émetteur de la loterie un bénéfice. Il faut qu'une fois les lots et les frais payés, il lui reste une recette nette seule montant des billets, sinon il s'abtiendrait évidemment de lancer une opération dont le profit serait nul pour lui.

Dans l'emprunt à lots, ajoutait le Ministre des Travaux

publics « le surplus (les lots) est une bonification partagée inégalement entre les prêteurs ». Autrement dit l'émetteur ne se réserve plus comme dans la loterie, la part du lion. Les lots sont un procédé d'amortissement de l'emprunt, comme les primes. Comment le réalise-t-il ? En réduisant l'intérêt quelquefois jusqu'à zéro. Le tableau d'amortissement est calculé de telle manière qu'au dernier tirage, à l'expiration de l'amortissement, le total des lots ait été payé au moyen du total des intérêts économisés et capitalisés pendant toute la durée de l'amortissement.

Ainsi, tandis que dans la loterie le lot est une pure chance de gain pour le souscripteur, dans l'emprunt à lot l'ensemble des lots ne représente pas un gain pour l'ensemble des souscripteurs ; c'est « une bonification partagée inégalement entre les prêteurs ». C'est la reconstitution des intérêts non distribués à l'ensemble des porteurs pendant tout le cours de l'opération.

La collectivité qui émet un emprunt à lots fait donc une opération financière très différente d'une loterie. Elle ne se réserve pas comme l'Etat ou l'œuvre qui organise une loterie des chances meilleures que celles des souscripteurs. Ce n'est pas une loterie qu'elle organise. Son but c'est de faire appel au crédit, c'est-à-dire de se faire prêter une somme d'argent, d'obtenir immédiatement la disposition des fonds, dont elle se reconnaît débitrice à échéance fixe. Tous les droits des porteurs découlent de ce caractère, droit à des intérêts, droit au remboursement intégral du capital. Quand l'opération sera terminée il faut que tous les prêteurs aient été remboursés de leur créance. Les uns recevront le montant de leur créance ; d'autres recevront des lots ; mais ces lots, l'emprunteur les aura constitués pendant le cours de l'opération par des capitalisa-

tions d'intérêts non distribués. Pour lui la combinaison est rigoureusement mathématique et se résume par une équation. Le but et l'avantage de la combinaison pour lui ce n'est pas, comme dans la loterie, d'obtenir à titre définitif tant de millions, c'est d'obtenir du crédit par une avance de fonds qu'il remboursera intégralement, capital et intérêts, ceux-ci s'accumulant au profit de quelques-uns pour devenir des lots.

Telle est l'opération vue du côté l'émetteur. Comment se présente-t-elle, dans son ensemble, du côté du souscripteur ?

Celui-ci, nous le savons, n'est pas un créancier conditionnel, comme le souscripteur d'un billet de loterie. C'est un créancier à terme. Il a un droit déterminé dans son existence et dans son montant à terme variable : il prête de l'argent, il est sûr de toucher un intérêt, s'il est stipulé, et d'être remboursé de son capital. Ce n'est donc pas une mise qu'il expose comme dans une loterie et qu'il ne reverrait peut-être jamais ; c'est une somme qu'il avance et dont il est sûr d'être remboursé dans un intervalle déterminé.

Qu'est-ce donc que le lot ? C'est un avantage supplémentaire qui sera attribué seulement à quelques porteurs. C'est, comme disait justement le ministre de 1832 : « une bonification partagée inégalement entre les prêteurs. » En somme, le souscripteur n'expose pas une mise, il avance un capital dont il sera certainement remboursé, et en plus, il a la chance de toucher un bénéfice complémentaire si le sort le favorise.

Objectera-t-on qu'il expose sa mise, en acceptant un taux d'intérêt inférieur à l'intérêt normal de l'argent ? Peut-on dire qu'il met dans la loterie la part d'intérêt qu'il consent à ne pas toucher pour avoir la chance de gagner un lot ?

Cette manière de présenter l'opération ne nous paraît pas

exacte. Du côté de l'émetteur, on sait que la combinaison n'a aucun caractère de loterie. Si l'on isole de son ensemble les lots et la réduction d'intérêts envisagés comme les deux éléments de la loterie, l'ensemble des lots n'est que la représentation de l'ensemble des intérêts non distribués et capitalisés. Cette prétendue loterie ne laisse aucun bénéfice à l'emprunteur. Les deux éléments, intérêts capitalisés et lots, doivent être rigoureusement égaux dans leur montant. L'emprunteur ne tire de cette opération aucune ressource définitive.

Et les prêteurs ? Dans leur ensemble, c'est le même résultat. L'ensemble des lots représente l'ensemble de réduction d'intérêts consentis, rien de plus, rien de moins. L'ensemble des prêteurs ne tire donc de la combinaison aucun profit ; il n'en subit non plus aucune perte. Le résultat d'ensemble est en somme nul, tant pour l'emprunteur que pour l'ensemble des prêteurs, c'est une simple opération de comptabilité, un échange d'écritures.

C'est là une différence avec la loterie qui doit laisser à l'émetteur un bénéfice net, qui doit inversement et par voie de conséquence laisser en perte la masse des porteurs de billets, puisque le total des lots est inférieur au montant total des billets.

Mais il reste à envisager l'opération au point de vue individuel de chaque souscripteur. Certes, il n'est pas douteux que dans les considérations qui l'ont décidé à prendre une obligation à lot, entre l'espérance de gagner un lot, et qu'il a volontiers compensé cette espérance en acceptant un intérêt moins élevé. Mais partir de cette constatation pour dire qu'il y a dans l'opération une loterie, c'est isoler la combinaison au lieu d'en apprécier l'ensemble.

Or la considération du lot, principale, unique, dans la loterie, n'est qu'accessoire dans l'emprunt à lots, Le souscripteur est avant tout, principalement un prêteur d'argent, qui entend rentrer un jour à une échéance certaine dans son avance. Une modalité complémentaire lui permet d'ajouter à un placement l'espérance d'une fortune ; elle l'incite à souscrire, mais il ne souscrirait pas un capital relativement important, 100, 200, 500 francs [nouvelle différence avec la mise en loterie, qui ne dépasse guère et souvent n'atteint même pas 20 fr.], s'il n'avait la certitude de le récupérer un jour. Puisque l'ensemble des lots représente l'ensemble des réductions d'intérêts, et que ni l'emprunteur, ni l'ensemble des prêteurs n'y gagnent ou n'y perdent rien, on peut envisager l'opération non comme une loterie mais comme une sorte de combinaison tenant de la mutualité et ressemblant à une assurance mutuelle sur la vie où l'ensemble des primes représente l'ensemble des capitaux payés et où chaque assuré spéculé sur la durée de la vie humaine, c'est-à-dire sur un événement de pur hasard, puisque les lois scientifiques de la mortalité individuelle ne peuvent être précisées.

En résumé, nous estimons que l'émission de valeurs à lots est une opération complexe qu'il faut, sous peine de la dénaturer, apprécier dans son ensemble. La loterie suppose une mise exposée dans l'espoir unique de recueillir un lot, si le numéro ne sort pas, la mise est perdue. L'émetteur se propose de tirer de la loterie des ressources définitivement acquises : le montant des lots et les frais doivent être inférieurs au montant des billets et la différence est le bénéfice de l'émetteur.

Dans l'emprunt à lots le souscripteur est un prêteur, un créancier, l'émetteur est un emprunteur, un débiteur. Il se propose de faire appel au crédit, c'est-à-dire de recevoir une

avance, remboursable intégralement. L'avantage qu'il attend de l'opération, ce n'est pas une somme définitivement acquise, c'est l'avantage du crédit, c'est-à-dire la faculté d'utiliser lucrativement des fonds mis à sa disposition pour un certain nombre d'années. Il ne doit pas conserver définitivement un centime du montant de la souscription.

Quant au souscripteur, c'est avant tout un créancier qui compte rentrer dans son argent au terme fixé et bénéficier en sus d'un avantage éventuel, obtenu par une sorte d'opération mutuelle d'ailleurs accessoire.

Pour conclure, nous dirons que par sa nature juridique, l'émission d'un emprunt à lots ne rentre pas dans la définition des loteries donnée par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836. Cette analyse juridique nous permet d'écarter le passage précité du rapport Dupin qui condamne les émissions de rentes à prime. Les Chambres n'ont pu faire leur cette opinion purement personnelle et nous sommes autorisés, par la logique de l'interprétation juridique des textes, à ne pas comprendre dans la formule de l'article 2, malgré sa généralité, des opérations qui, par leurs traits fondamentaux, diffèrent essentiellement des loteries que prohibe la loi de 1836 ; en dehors des loteries toute opération est permise.

Non seulement le législateur n'a pas fait sienne l'opinion du rapporteur à la Chambre des Députés, mais il l'avait d'avance condamnée. Dès 1832, le Ministre des Travaux Publics avait fait ressortir devant la Chambre les différences qui séparent l'emprunt à lots de la loterie et il avait cru que le Parlement pouvait, sans contradiction, interdire la loterie et autoriser la Ville de Paris à émettre un emprunt à lots.

Les Chambres s'étaient bien rangées à cette thèse, puisqu'à

trois semaines d'intervalle elles avaient voté cet emprunt (loi du 30 mars 1832) et décidé la suppression de la loterie (loi des finances du 21 avril 1832). Quatre ans plus tard, au moment où la disposition de la loi du 21 avril 1832 concernant la loterie d'État vient d'entrer en vigueur, le Parlement interdit les loteries particulières. Cette prohibition n'est que la conséquence de la première, elle a pour objet d'empêcher les particuliers de faire ce que l'État s'interdit à lui-même. Sanction et conséquence du vote d'avril 1832, la loi de 1836 ne peut avoir une plus large portée. Ce que le Parlement autorisait en 1832, il n'a pu le prohiber en 1836.

Juridiquement, le texte comme l'esprit de la loi du 21 mai 1836 ne s'appliquent qu'aux loteries proprement dites, à l'exclusion des valeurs à lots.

Faut-il regretter cette interprétation et souhaiter qu'un texte de loi vienne étendre aux emprunts à lots la prohibition qui ne frappe que les loteries ?

En aucune façon. L'intérêt économique et les considérations morales qui justifient le principe de la loi du 21 mai 1836 sont étrangers aux emprunts à lots. Par leur but, par les obligations et les droits qu'ils imposent et qu'ils confèrent aux deux parties, les emprunts à lots n'entraînent pas les dangers et ne soulèvent pas les objections qui ont fait interdire les loteries.

La loterie est une manifestation pure et simple de la passion du jeu de hasard, une des formes du jeu. Le souscripteur est un joueur qui risque une mise minime dans l'espoir qu'elle lui rapportera une fortune, absolument comme à la roulette ou au pari mutuel le joueur mise sur une carte ou un cheval dans l'espoir que sa mise lui reviendra multipliée. Les uns et les autres risquent de perdre complètement leur mise.

C'est une double objection contre les loteries : elles développent la passion du jeu, elles risquent de faire perdre le goût du travail et de l'épargne et de faire perdre aux travailleurs leurs économies.

Celui qui souscrit à un emprunt à lot veut faire, non une mise, mais un placement ; il entend ne courir aucun risque de perte et se réserver des chances de gain seulement. L'opération est donc tout à fait avantageuse pour lui, s'il ne gagne pas de lot il est toujours sûr de ne rien perdre. Il n'a donc pas besoin d'être protégé comme celui qui mise à la loterie, contre le risque de perdre ses économies. Au contraire, l'opération mérite d'être encouragée, puisqu'elle est pour le souscripteur un stimulant à faire des économies et à les placer sans risques. Cette considération compense l'objection qu'on pourrait faire d'un encouragement donné à un calcul fondé sur le hasard, puisque l'esprit d'épargne et d'économie est la considération principale et que le souscripteur ne risque rien.

L'opération s'adresse d'ailleurs à une autre classe de personnes que la loterie. Une loterie comme l'ancienne loterie d'État, comme beaucoup de loteries modernes, avec des billets à 1 franc, 2 francs, cherche des souscripteurs dans toutes les classes de la société, même les moins aisées, surtout, pourrait-on dire, les moins aisées, puisque le désir d'améliorer son sort est d'autant plus vif que ce sort est moins brillant. Le risque est donc général et il est d'autant plus élevé que le souscripteur est plus pauvre, car la perte de quelques francs est plus lourde pour un modeste ouvrier que pour une personne fortunée. C'est surtout les humbles que la prohibition des loteries est destinée à protéger.

L'emprunt à lots comporte l'avance d'un capital relative-

ment élevé : 100, 200, 500 francs. Ce montant écarte de l'émission les gens peu aisés ; il la réserve à ceux qui ont déjà quelques économies. Mais celui qui a fait l'effort d'amasser 100, 500 francs, a moins besoin de protection que celui qui risque 1 ou 2 francs ; il connaît déjà la valeur de l'effort de travail et de l'effort de travail et d'économie nécessaire pour réunir ce capital. D'ailleurs il ne court pas de risques ! C'est un créancier, un prêteur sûr de son placement et de son remboursement.

Autre différence : Dans la loterie, le tirage est séparé par un court délai de la souscription, un mois, six mois, un ou deux ans au maximum. Le souscripteur est d'autant plus tenté qu'il a l'espoir de gagner bientôt. Il risque d'autant plus volontiers qu'il escompte la rentrée prochaine de son argent avec un lot

Celui qui souscrit une obligation à lot sait que les chances de gain sont réparties sur une longue période de 25 ans, de 50 ans même. Ceci montre bien encore qu'il envisage avant tout un placement. Si son numéro sort d'un tirage avec un lot, tant mieux ! Mais c'est l'accessoire du placement. L'espoir d'un gain est réparti sur une trop longue période de temps pour lui donner la même fièvre qu'une loterie. En souscrivant il sait qu'il perd, pour 50 ans peut-être, la disposition de 100 francs ou de 500 francs. Risquerait-il cette somme pour gagner un lot dans 50 ans, sans autre avantage ? Assurément non ! C'est donc qu'il se propose surtout de placer ses économies à long terme. Mais alors, l'espérance d'un gain dû au hasard, simple accessoire de l'opération, n'est pas assez forte pour constituer une loterie qui favorise la passion du jeu et n'est pas plus un danger pour la morale que pour le souscripteur.

Au contraire l'emprunt à lots présente, au point de vue de l'utilité générale, des avantages, les avantages même du crédit

au souscripteur ; il permet de réaliser un placement sûr, il l'engage à travailler, à épargner. A l'émetteur il ne procure pas, comme la loterie, des fonds à titre définitif, mais une avance de fonds à rembourser dans un délai donné. Avec ces fonds il pourra faire des opérations lucratives, ou bien rembourser, sa dette antérieure ou exécuter des travaux d'intérêt général, comme les grandes villes, ou prêter de l'argent à son tour à l'agriculteur pour lui permettre de se libérer, comme le Crédit Foncier, ou aider à la reconstitution des régions libérées, comme le Crédit National pour la réparation des dommages de guerre.

L'emprunt à lots n'est, en somme, qu'une modalité d'emprunt ; il a tous les avantages de l'appel au crédit. Comme il procure aux souscripteurs, sans risques, la chance d'un avantage considérable, il favorise la réunion des capitaux en vue d'un usage conforme à l'intérêt général. Il permet des opérations utiles qui, en raison de leurs dangers ou de leur importance même, n'auraient peut-être pu trouver les fonds nécessaires avec un mode d'emprunt moins avantageux. Et cependant, il évite les risques, les dangers et les abus des loteries.

Au moins, telle qu'elle fonctionne actuellement sous le régime de la loi du 21 mai 1836, la loterie répond à un tout autre objet. Elle demande des fonds à des souscripteurs qui risquent de les perdre. Pour les perdants, et c'est le plus grand nombre, l'opération aura été un peu acte de charité, de générosité, la participation gratuite à « un acte de bienfaisance ou à l'encouragement aux arts ». Les souscripteurs donnent leur argent sans esprit de retour, et l'œuvre émet la loterie précisément pour se procurer de l'argent. De là, un risque pour les souscripteurs, qui méritent d'être protégés contre un acte de jeu : de là la nécessité d'éviter le trop grand nombre de loteries

qui risquent d'échouer parce qu'on ne risque pas indéfiniment des fonds au hasard, la nécessité de s'assurer de la destination des fonds et de leur affectation effective à la bienfaisance ou aux arts, en raison de la tentation pour les organisateurs de garder pour eux des fonds qu'ils ne sont pas tenus de rembourser aux souscripteurs.

Nous aurons à examiner dans notre conclusion si le domaine actuel des loteries mériterait d'être étendu à d'autres objets que l'assistance et les arts. Pour le moment, concluons de cette longue discussion que les emprunts à lots ne sont pas des loteries, que la loi du 21 mai 1836 ne les prohibe pas et n'avait pas de raison de les prohiber.

CHAPITRE II

Conséquences juridiques de la nature des Emprunts à lots

Quelles conséquences faut-il tirer de la conclusion ci-dessus : à savoir que les emprunts à lots ne sont pas des loteries, que la loi du 21 mai 1836 ne les prohibe pas et n'avait pas de raison de les prohiber.

Tout d'abord, puisque la loi du 21 mai 1836 ne prohibe pas comme loteries les emprunts à lots, ces opérations financières peuvent se faire librement en principe sans que l'autorisation du législateur ou de l'administration soit nécessaire.

Pas n'est besoin d'une loi, puisqu'il n'y a pas à déroger à l'art. 2 de la loi de 1836, qui n'est pas applicable ; pas n'est besoin d'une autorisation administrative, puisque ces émissions

ne rentrent pas non plus dans l'exception prévue par l'article 5 de cette loi. Les émissions d'emprunts à lots sont soumises simplement au droit commun des émissions d'obligations, lesquelles sont libres, sous les conditions déterminées par les lois commerciales ou administratives.

Cette thèse de la liberté des émissions d'emprunts à lots n'est cependant pas admise par la doctrine et la jurisprudence. Les auteurs et les arrêts estiment que ces émissions relèvent de la loi de 1836. Trois arrêts de la cour de cassation des 10 février 14 mars et 4 mai 1876 en tirent la conséquence qu'une disposition législative spéciale est nécessaire pour autoriser toute opération de cette nature qui déroge à la prohibition portée par la loi du 21 mai 1836.

La pratique législative est conforme à cette manière de voir. Le législateur est constamment intervenu pour autoriser chaque émission particulière de valeurs à lots. Citons, entre beaucoup d'autres : la loi du 30 mars 1832 pour la Ville de Paris, 40 millions.

Les lois des 18 avril 1869, ville de Paris 260 millions.

6 septembre 1871, — 350 —

24 septembre 1874, — 320 —

24 février 1876, — 120 —

24 février 1877, ville de Marseille, 89 millions.

23 octobre 1879, ville de Lyon, 64.774.983 fr.

8 juin 1888, Compagnie universelle et interocéanique de Panama, 600 millions, etc...

Cette pratique conforme à l'opinion générale ne nous semble pas fondée. L'émission d'un emprunt à lots, nous l'avons montré, n'est pas une loterie. Elle n'en offre ni les risques, ni les inconvénients économiques et moraux ; elle présente une utilité

générale incontestable. Ces points sont si bien établis que la Chambre de 1832, si hostile pourtant aux loteries, puisque c'est elle qui a supprimé la loterie d'Etat n'a vu aucune contradiction à autoriser un emprunt par obligations à lots de la Ville de Paris, après un débat contradictoire et de très justes observations du Ministre des Travaux publics. Si, suivant les conclusions du Gouvernement, elle a admis un emprunt à lot au moment même où elle supprimait la loterie, c'est qu'elle voyait entre les deux opérations une différence de nature et qu'elle ne reconnaissait pas aux emprunts à lots les risques et les dangers économiques et moraux qui la décidaient à condamner la loterie.

Sinon, il y aurait eu contradiction flagrante dans l'attitude du Parlement. C'est ce que soutenait M. Ernest Picard à la séance de la Chambre des Députés du 9 juin 1865. (1) A l'occasion d'un emprunt mexicain émis en France sous le patronage du Gouvernement français, il prétendait qu'il y avait violation flagrante de la loi du 21 mai 1836, à émettre un emprunt à lots qui n'avait pas pour destination un acte de bienfaisance ou d'encouragement aux arts.

On pouvait sans doute répondre que le législateur est toujours libre de déroger à une loi et que l'autorisation législative était demandée dans l'espèce précisément pour obtenir une dérogation à la prohibition de la loi de 1836.

Si l'on admet l'assimilation des emprunts à lots et des loteries la contradiction n'en était pas moins formelle, mais elle était dans la pratique. L'Administration, se conformant à la loi de 1836, n'autorisait que des loteries « de bienfaisance et d'en-

(1) *Moniteur officiel*, 10 juin 1865.

couragement aux arts », et même elle avait longtemps hésité à admettre des loteries avec lots en espèces et on avait recouru à des subterfuges pour les faire accepter. Le Parlement n'aurait pas autorisé des loteries ayant un objet autre que la bienfaisance ou l'encouragement aux arts, même tout autre objet d'utilité générale. Et il autorisait les emprunts à lots. Si c'étaient des loteries, il considérerait donc comme morales et sans dangers certaines loteries, celles sous forme d'emprunts à lots, et il trouvait immorales et dangereuses certaines autres ?

Si le Parlement a traité différemment les deux catégories d'opération, c'est sans aucune contradiction, c'est en réalité parce qu'il a très bien vu, comme la Chambre de 1832, que ces deux catégories étaient très distinctes, que les loteries proprement dites étaient seules des loteries, que les emprunts à lots n'étaient pas des loteries, qu'ils n'en avaient pas la nature, qu'ils n'en comportaient ni les risques, ni les inconvénients économiques et moraux.

La meilleure preuve, c'est que le Parlement n'a jamais fait, à l'autorisation d'emprunts à lots, d'objections tirées des dangers des loteries (il a pu en faire d'autres, peu nous importe). Il a voté de nombreuses lois admettant ces émissions. En a-t-il voté une seule pour autoriser une loterie non exceptée de la prohibition par l'article 5 de la loi de 1836 ? C'est donc qu'en sanctionnant des émissions d'emprunts à lots il n'entendait pas autoriser des loteries et déroger à la loi de 1836, qu'il maintenait intacte pour les loteries proprement dites.

Aujourd'hui encore on voit de fréquentes émissions d'emprunts à lots et au contraire ce sont les loteries même de bienfaisance et d'encouragement aux arts qui prêtent à la critique. Ce sont elles qui ont entraîné des scandales, qui ont suscité les

interpellations de 1887 et de 1908. Ce sont elles que le projet Clémenceau veut interdire et que la proposition Anthime Ménard veut réglementer. Non seulement les pouvoirs publics sont décidés à maintenir la prohibition des loteries édictée en 1836, mais ils envisagent de fermer ou de rétrécir la brèche que la loi de 1836 avait ménagée. Et pendant ce temps on émet des emprunts à lots, on en émet pour des objets étrangers à l'assistance et à l'encouragement aux arts et personne ne demande de les interdire ou de les restreindre, personne ne songe à leur appliquer les initiatives de M. Clémenceau et de M. Anthime Ménard.

Toutes ces considérations ne corroborent-elles pas notre démonstration ? Ne prouvent-elles pas que les emprunts à lots ne sont pas des loteries, ne rentrent pas dans la prohibition de la loi de 1836 ? Mais alors est-il logique de les soumettre à l'obligation de l'autorisation législative ? Puisque l'émission d'un emprunt à lots n'est pas une loterie, mais un emprunt, elle doit suivre les règles des emprunts, c'est-à-dire être libre. La pratique constamment suivie de demander au législateur une autorisation pour ces opérations nous paraît illogique et c'est, à notre avis, une formalité inutile et d'ailleurs, pour les mêmes raisons que pour la loterie, inefficace.

Le principe de la liberté doit se combiner d'ailleurs non seulement avec les principes du droit commun commercial et civil concernant la capacité d'emprunter des associations, syndicats, sociétés civiles et commerciales, etc .., le montant des obligations, leur forme, leur négociabilité, etc..., mais avec les principes de la tutelle administrative. Nous avons fait allusion à ces règles à propos des emprunts à primes. Elles s'appliquent naturellement aux emprunts à lots. Ainsi la Ville de Paris ne

peut contracter d'emprunts qu'en vertu d'une loi. On ne peut donc nous opposer les lois qui, depuis 1832, ont autorisé ses emprunts à lots ; c'est une question de pouvoir et non une question de loterie. Quant aux départements, communes, établissements publics, leur pouvoir d'emprunter est également soumis à des autorisations diverses, variant avec les ressources affectées au service de l'emprunt, la durée de l'amortissement, etc... Les mêmes formalités devront être suivies pour les emprunts à lots, mais nous croyons inutile de faire intervenir le législateur, comme on le fait en pratique.

Enfin, quand l'emprunt est émis par une compagnie privée (Canal de Suez, Canal de Panama), nous estimons que l'opération peut s'effectuer en dehors de toute autorisation législative ou administrative ; comme l'émission d'un emprunt à modalité quelconque, elle n'est assujettie naturellement qu'aux conditions de forme et de fond du droit commun rappelées plus haut.

Il faut mettre à part une espèce récente dans laquelle l'intervention du législateur s'explique par une autre considération que celle d'une prétendue loterie. C'est la double émission d'obligations à lots effectuée en 1919 et en 1920 par le Crédit National pour la réparation des dommages de guerre.

La loi du 17 avril 1919 a posé le principe du droit des sinistrés à la réparation intégrale des dommages de guerre qu'ils ont subis et d'avances par l'État. La réparation de ces dommages reste d'ailleurs, en vertu du traité de Versailles, à la charge définitive de l'Allemagne. Mais comme des délais lui ont été accordés pour s'acquitter et que la restauration des régions libérées doit être immédiate, un organisme a été créé pour mettre à la disposition des sinistrés les capitaux que l'État s'est engagé

à leur procurer, sauf, à les récupérer ensuite sur l'Allemagne. Cet organisme qui affecte la forme d'une société anonyme, c'est le Crédit National pour la réparation des dommages de guerre. C'est un établissement autonome, dont l'organisation s'est faite par une convention avec l'État, du 7 juillet 1919, ratifié par la loi du 10 octobre 1919. Cet établissement s'est procuré les capitaux nécessaires au moyen de deux émissions d'obligations à lots. Si le législateur est intervenu, c'est pour ratifier une convention conclue avec l'État, c'est parce que cette convention engage les finances de l'État. Les obligations sont en effet gagées sur des annuités budgétaires. « L'État, dit l'article 7 de la loi du 10 octobre 1919, inscrira chaque année à son budget les annuités nécessaires pour assurer le service d'intérêt, le remboursement et, s'il en existe, les primes et lots des obligations que le Crédit National aura émises après autorisation.

Ces annuités seront calculées d'après la charge effective assumée par le Crédit National à raison de ces émissions, impôts compris s'il y a lieu ; elles seront majorées, pendant les dix premières années, de 0.25 0/0 par an pour faire face aux dépenses d'exploitation de la société, comme il est dit à l'article 8 ci-après ; après cette première période de 10 ans, cette somme sera réduite à 0.125 0/0 par an. Les sommes dues par l'État, y compris cette majoration, seront versées au Crédit National quinze jours au moins avant l'échéance du paiement des coupons ou du remboursement des titres amortis.

Elles seront, sauf la majoration, affectées par privilège aux obligations émises par le Crédit National. Mention de ce privilège sera inscrite sur les titres.

En somme, le remboursement du capital, le paiement des intérêts, des primes et des lots, des titres émis par le Crédit

National pour la réparation des dommages de guerre, sont garantis par une annuité inscrite au budget. L'État verse à la caisse du Crédit National, quinze jours à l'avance, les sommes dont il a besoin pour ce service. C'est un système analogue à celui qui avait été employé par les chemins de fer. C'est, en réalité, l'État qui paie par l'intermédiaire d'un établissement autonome doté de la personnalité. Sauf la forme, c'est un emprunt d'État, c'est de la rente sur l'État, rente amortissable avec lots.

Comme les finances de l'État sont engagées, l'autorisation du Parlement s'explique, en dehors de toute considération de loterie.

Avant d'abandonner la question de l'autorisation législative des emprunts à lots, nous devons mentionner la situation particulière, considérée parfois comme exceptionnelle et privilégiée du Crédit Foncier de France.

Le décret-loi du 28 mars 1852, qui a créé cet établissement, sous le nom de Banque Foncière de Paris, lui conférait sans réserve le droit d'émettre des obligations à lots :

Article 3 — La Société est autorisée

1^o.....

2^o A émettre, conformément aux dispositions du titre III du décret du 28 février 1852, pour une valeur égale à celle des engagements hypothécaires souscrits par les propriétaires d'immeubles des obligations foncières portant un intérêt annuel et remboursables par la voie du tirage au sort, avec la faculté d'y joindre des lots ou primes... »

Depuis cette époque, la Banque Foncière de Paris, appelée depuis la convention du 18 novembre 1852 le Crédit Foncier de France, a émis à de nombreuses reprises des emprunts dotés de

lots très importants. D'abord absolument libres, les émissions d'obligations du Crédit Foncier ont été soumises à partir de 1854 à une autorisation par arrêté du Ministre des finances.

Pour expliquer ce régime de liberté complète, puis de simple autorisation administrative, on parle de situation privilégiée ; on dit aussi que le décret-loi du 28 mars 1852 avait force législative, qu'il pouvait ainsi déroger à la prohibition des loteries édictées par les articles 1 et 2 de la loi de 1836, qu'il pouvait, en vertu de sa force législative, décider une dérogation, non seulement spéciale et d'espèce, mais une dérogation générale et permanente au profit d'un établissement déterminé.

Toutes ces explications sont tout simplement inutiles. L'emprunt à lots n'est pas une loterie. Le Chef de l'Etat n'avait pas besoin d'user de son pouvoir législatif pour consacrer une prétendue dérogation à une loi sur les loteries qui n'était pas applicable, que cette mesure fut particulière et accidentelle, ou générale et permanente. L'intervention du Chef de l'Etat dans l'institution du Crédit Foncier s'explique suffisamment par l'importance de cet établissement, la mission d'intérêt général qui lui était confiée. C'est la même considération de tutelle administrative qui, deux années plus tard, a fait subordonner les émissions du Crédit Foncier à une autorisation ministérielle. Le Chef de l'Etat aurait-il conféré à un établissement comme le Crédit Foncier la faculté générale permanente, sans réserves, d'émettre des obligations à lots, s'il avait estimé que ces opérations étaient des loteries prohibées par la loi de 1836, alors que le gouvernement de Napoléon III a toujours maintenu cette loi et maintenu les loteries autorisées dans les limites concédées par l'article 5 de cette loi ? A notre avis, la liberté d'émission accordée au Crédit Foncier par le décret-loi du 28 mars 1852

n'est que l'application logique du droit commun, la prohibition de la loi de 1836 ne concernant pas les emprunts à lots.

Ce n'est ni une exception, ni un privilège, à l'inverse l'autorisation législative exigée pour les émissions d'autres établissements est une formalité rigoureuse qu'aucune prohibition légale ne rendait nécessaire.

Liberté d'émission ou intervention obligatoire du législateur : telle est la première et la principale conséquence de la thèse adoptée sur l'assimilation des emprunts à lots et des loteries. Nous en avons signalé une seconde, qui découle de la première. La circulation des valeurs est interdite en Angleterre et aux Etats-Unis parce que la législation de ces pays prohibe les loteries, et parce que la pratique assimile les emprunts à lots aux loteries. On sait qu'en France l'opinion générale partage cette manière de voir. Toute émission d'emprunts à lots exige une autorisation législative. A défaut de la loi spéciale admettant la négociation des valeurs à lots étrangères en France, celles-ci tombent sous le coup de la loi de 1836.

La jurisprudence a fait de fréquentes applications de ces idées, notamment aux valeurs belges à lots (1) et M. Labbé a approuvé un arrêt en ce sens de la Cour de Cassation du 8 juillet 1882.

« La loi qui permet ou défend une loterie, écrit en note dans cet arrêt l'éminent juriste prend une mesure qui touche à l'ordre public et à la moralité sociale. Chaque législateur est en semblable matière, souverain dans les limites de son territoire. Il s'ensuit que ce qui est licite en pays étranger peut ne pas l'être

(1) Paris, 25 mars 1870. S. 70. 2. 313.
Douai, 6 août 1883. Jurisprudence de Douai, 1883, p. 78.
Nancy, 1^{er} octobre 1886. S. 87. 9. 54.
Tribunal correct. Seine, 29 juin 1888

en France, que la pénalité peut atteindre l'annonce publique en France, et l'offre de céder des valeurs à lots dont l'émission a été parfaitement licite chez une nation voisine » (1).

Cette solution est très logique, mais à une condition, c'est qu'on suppose que les emprunts à lots sont des loteries et tombent, comme elles, sous le coup de la prohibition de 1836.

Si l'on rejette ces prémisses, tout le raisonnement tombe. Les émissions faites à l'étranger conformément aux lois locales sont régulières. Les négociations de ces valeurs ne sont soumises en France qu'aux règles du droit commun ; en l'absence de tout « exequatur » législatif, inutile, elles sont parfaitement valables et produisent des droits et des obligations, elles n'ont aucun caractère du délit pénal sanctionné par les articles 3 et 4 de la loi du 21 mai 1836.

Naturellement, nous donnons la même solution pour les valeurs à lots qui seraient émises en France sans l'intervention du législateur. L'opinion générale les déclare nulles et de nul effet en droit civil et commercial, elle voit dans leur émission et leur circulation des loteries constituant le délit pénal prévu par les articles 3 et 4 de la loi de 1836. Nous estimons, au contraire, qu'elles sont parfaitement licites et doivent verser les effets civils et commerciaux des valeurs émises conformément au droit commun.

Une intéressante application de la loi du 21 mai 1836 a été faite aux valeurs à lots, en vue d'entraver par des sanctions civiles et pénales les abus engendrés par une opération auxquels ces valeurs ont donné lieu fréquemment : la vente à tempérament. Bornons-nous, pour l'instant, à signaler cette application.

(1) Cass. crim., 8 juillet 1882. S. 83. 1. 233.

Nous y reviendrons plus loin, dans le chapitre que nous allons consacrer, en raison de son importance, à un exposé d'ensemble de la vente à tempérament des valeurs à lots.

CHAPITRE III

La Vente à tempérament des Valeurs à lots

En raison de l'espérance qu'elles font naître d'un gain considérable, les émissions de valeurs à lots ont reçu du public un accueil empressé. Ce succès a donné naissance à une industrie financière qui a pris à partir de 1880 une extension importante. Des banquiers achètent pour leur compte un certain nombre de valeurs à lots. Ils les revendent ensuite à un prix très supérieur à leur cours en Bourse, mais en donnant aux acheteurs de grandes facilités de paiement, notamment en n'exigeant avant le tirage qu'une somme dérisoire, s'abaissant parfois à 5 francs, et convenant de paiements ultérieurs par acomptes successifs.

Ils attirent aussi un grand nombre d'acheteurs, spécialement des ouvriers et des paysans qui ne seraient pas en mesure d'acheter le titre 100 fr., 200 fr., 500 fr... et qui déboursent aisément 5 fr. pour devenir propriétaires d'une valeur à lots et participer au tirage quelques jours après. Ils ne voient pas qu'après le tirage ils seront forcés de payer le titre jusqu'à $\frac{4}{5}$ de plus que sa valeur en Bourse. Les banquiers réalisent ainsi des bénéfices exorbitants.

Sans doute, l'opération offre cet avantage de pousser à

l'épargne, à l'économie, un paysan, un ouvrier, en l'obligeant à effectuer les versements successifs, stimulé qu'il est par la propriété d'une valeur à lot. Cette valeur a par elle-même le caractère d'un placement sûr, puisque le porteur est certain d'être remboursé du capital et toucher généralement un intérêt. Le lot est un bénéfice supplémentaire éventuel. Ce sont les droits attachés aux emprunts à lots et qui nous les ont fait distinguer des loteries, où le bénéfice est, en son entier, purement conditionnel.

Cependant par le très faible versement exigé à la veille du tirage, il est certain que le banquier a en vue d'attirer les personnes peu aisées vers la chance toute proche d'un lot, versement minime, tirage prochain : ce sont les considérations qui décident l'ouvrier ou le paysan : ne sont-ce pas les mêmes qui entraînent sa souscription à un billet de loterie. On dit à l'ouvrier : en versant 5 francs, vous pouvez demain en gagner 100.000. Il ne songe qu'à une chose, c'est qu'il n'y a que 5 francs à verser contre la chance d'une fortune. Il ne pense pas aux versements ultérieurs, il ne fait surtout pas attention que le banquier lui fait chèrement payer, par une énorme majoration du prix d'achat, les délais qu'il lui donne.

Des clauses accessoires augmentent les garanties ou les bénéfices du vendeur, en permettant aux parties de se dégager de la vente. Ainsi, le banquier tend à isoler, dans la valeur à lots, la chance de lot des autres avantages attachés au titre. Par là même, il tend à dénaturer le contrat de vente d'une valeur à lot, à le changer en émission d'une loterie.

Aussi la jurisprudence et la doctrine, émues des abus analogues à ceux des loteries auxquels ont donné lieu les ventes à tempérament des valeurs à lots, ont-elles cherché à en entraver le développement en appliquant au contrat lui-même ou à cer

taines de ses chances les sanctions civiles et pénales d'une loterie.

Elles partent du principe que les loteries sont prohibées, qu'il faut une loi exceptionnelle dérogeant à la loi de 1836, pour autoriser une émission d'emprunts à lots. La loi d'émission fixe les conditions de l'opération en y apportant des modifications, ou dénature l'opération exceptionnellement autorisée, ou la change en une loterie non tolérée, qui tombe sous l'empire du droit commun. Ainsi sont nulles et délictuelles toutes les modifications aux conditions essentielles fixées par la loi d'émission.

« Si, dit la Cour de Cassation, dans son arrêt du 9 décembre 1887, des lois ont autorisé des villes ou des sociétés financières à émettre des obligations avec primes et lots, les conditions fixées par ces lois spéciales pour la constitution des valeurs à lots ainsi autorisées doivent être rigoureusement observées : si on les modifie dans leurs conditions essentielles, on constitue une opération aléatoire nouvelle tombant, à défaut d'autorisation, sous l'application de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 40 du Code pénal » (1).

Dans sa note sous l'arrêt du 8 juillet 1882, M. Labbé reproduit cette argumentation et fait ressortir la dénaturation et les dangers de l'opération.

« Une loi spéciale déroge dans une certaine mesure et sous certaines conditions à la loi de 1836. Elle veut faire réussir une opération sérieuse de prêt, en y joignant accessoirement l'appât

(1) Cass. crim., 9 octobre 1887. P. 88. 1. 491. Paud. 88. 1. 33.

Cass., 3 juillet 1882. S. 83. 1. 233.

Cass., 29 juin 1887. Paud. 88. 1. 485.

Cass., 30 oct. 1888. Paud. 89. 1. 122.

Paris, 23 nov. 1882. S. 83. 2. 111.

d'un gain éventuel. Elle exige de celui que le sort et son prestige attirent, un déboursé, un placement d'une certaine importance. Elle moralise ainsi ce que l'espoir d'un gain sans travail a de peu digne d'encouragement. Elle combine et pondère les conséquences de la dérogation qu'elle apporte à une loi de moralité et de protection pour les gens vivant au jour le jour parmi lesquels la loterie faisait le plus de victimes. Séparer la chance d'un lot d'avec la créance d'une somme prêtée c'est, en modifiant les conditions de l'émission autorisée, perdre l'immunité de cette autorisation. On retombe alors sous la loi générale qui prohibe et punit les loteries et les appels au hasard par la voie d'un tirage au sort. »

On ne saurait mieux dire, on ne saurait montrer, en termes plus saisissants à quel point la vente à tempérament, aggravée surtout de certaines stipulations devenues de style, dénature l'opération juridique de vente d'une valeur à lots, la transforme en une émission d'une loterie, qui présente les inconvénients et les dangers qui ont fait prohiber les loteries par la loi du 21 mai 1836.

Cependant nous n'acceptons pas le point de départ du raisonnement. Dans la mise en vente à crédit, sous certaines clauses, d'une valeur à lots, nous ne voyons pas une dérogation à la loi spéciale d'autorisation, puisque d'après nous, l'émission est libre, l'autorisation législative inutile. C'est le droit commun qui fixe les conditions de l'émission, une loi spéciale n'est pas nécessaire. On ne voit pas bien d'ailleurs comment une opération, régulière à l'origine, pourrait devenir nulle et délictueuse. Une loi (supposée nécessaire) a autorisé une émission de valeurs à lots. Les titres sont réguliers, ils ont leur valeur juridique. La loi d'autorisation en a-t-elle fixé les conditions de circulatio .

Dira-t on que le banquier modifie la nature juridique du titre régulièrement mis ? Evidemment non !

Tout en rejetant les prémisses, nous acceptons cependant la conclusion, mais nous y arrivons par un autre chemin. Une émission de valeurs à lots a été effectuée. Admettons même, ce qui est toujours le cas en pratique, qu'une loi spéciale l'a autorisée. Des banquiers vendent des titres de cette émission : l'opération est régulière. D'autres banquiers les vendent à terme, à tempérament : l'opération est encore régulière. Enfin d'autres banquiers introduisent dans le contrat des clauses telles, nous aurons à déterminer lesquelles, qu'il n'y a vraiment plus vente d'une valeur à lot avec tous ses attributs, mais translatrice d'un seul de ses attributs, la chance d'un lot. Alors l'opération est nulle, elle est délictuelle. Mais ce n'est pas parce que la loi d'émission a été violée, l'émission était parfaitement régulière, les titres émis sont réguliers. Ce ne sont pas des billets de loterie, ce sont des titres d'emprunts à lots. C'est parce que le banquier n'a pas vendu, que l'ouvrier n'a pas acheté une valeur à lots. C'est parce que les clauses du contrat ont transformé la vente d'une valeur à lot en la négociation d'un seul de ses éléments, la chance d'un lot, et en isolant celui-ci, ont dénaturé, non l'opération d'émission autorisée, non le titre de valeur à lot régulier, mais le contrat, l'ont transformé en vente à titre unique, exclusif et principal, d'une chance de gain, c'est-à-dire en loterie, nulle et délictuelle en vertu de la loi du 21 mai 1836.

Remarquons une fois de plus, en passant, la contradiction dans laquelle tombe l'opinion générale, elle exige une autorisation législative pour les emprunts à lots, qu'elle assimile à des loteries, et d'autre part elle oppose à cette opération bienfaisante et sans danger, des opérations comme la vente à tempéra-

ment des valeurs à lots qu'elle condamne comme réunissant les dangers des loteries.

Si l'on valide toute vente à tempérament transférant la propriété complète avec tous ses attributs d'une valeur à lot et qu'on annule que les négociations portant exclusivement sur la chance d'un lot, on conçoit, malgré le désir qu'on peut éprouver d'enrayer des spéculations peu dignes d'intérêt et extrêmement dangereuses pour les personnes de condition modeste, qu'il faille se montrer très prudent dans l'application aux clauses de la vente à tempérament les sanctions civiles et pénales des loteries.

Les parties, et spécialement l'acheteur peuvent trouver im-protection dans les principes du droit ; l'erreur (valeur déjà sortie au tirage à l'insu des parties ?) (1) le dol facilité par l'ignorance de l'acheteur. Une loi du 11 juillet 1885 a interdit l'une des manœuvres les plus fréquemment employées dans la plupart des marchés, les récépissés des demandes d'achat pré-sentaient toutes les apparences d'une valeur de bourse, de sorte que l'acheteur ignorant croyait recevoir un véritable titre. La loi du 11 juillet 1885 a interdit la vente des imprimés simulant des valeur de bourse. Les tribunaux chargent souvent le par-quet de les renseigner sur les agissements et promesses habi-tuelles des courtiers, ils ordonnent parfois la comparution des parties pour préciser les procédés employés.

Il faut préciser l'étendue de la protection qu'assure à l'acheteur l'application de la vente à tempérament de la loi de 1836, c'est-à-dire déterminer quelles sont les clauses qui peuvent être considérées comme des loteries. La jurisprudence, dans le

(1) Tribunal civil, Seine 21 déc. 1892. *Gaz. Trib.* 22 octobre,

but louable d'enrayer ces opérations, a parfois été trop loin et annulé des clauses parfaitement licites et régulières.

Analysons rapidement la combinaison dans ses clauses essentielles et dans les clauses accidentelles.

Comme éléments essentiels, la vente à tempérament des valeurs à lots comporte toujours :

Le paiement du prix par acomptes successifs ;

La majoration du prix par le vendeur ;

La retention du titre par le vendeur.

Le paiement du prix par acomptes successifs est le droit fondamental de la vente à tempérament, celui qui la différencie de la vente à crédit dont elle n'est qu'une modalité ; c'est celui qui entraîne l'adhésion de l'acheteur.

Quelques arrêts y ont vu une modification aux conditions essentielles de la loi d'émission. Cette loi, disent-ils, établit un rapport entre la somme à verser et les chances de gain offertes. C'est intentionnellement qu'elle exige un déboursé important, en vue de laisser à l'opération son caractère principal de prêt sérieux et de faire de la chance de lot un élément purement accessoire et secondaire. Cet équilibre légal est la condition mise à la dérogation apportée à la loi de 1836. C'est une des conditions essentielles de la loi d'émission. En la détruisant, on sort des limites de la permission et l'on retombe sous la prohibition générale (1). Cette thèse aurait l'avantage de supprimer la vente à tempérament en forçant l'acheteur à payer le prix en une fois ; il préférerait, s'il le peut, acheter moins cher à la bourse, s'il ne le peut il s'abstiendrait. Mais cette opinion n'est pas fondée. L'équilibre entre les chances de gain et le déboursé, condition

(1) Paris, 23 nov. 1882. S. 83. 2. III.

légale de l'opération (nous dirons : condition pour qu'il y ait emprunt et non loterie) n'est pas violée. L'acheteur s'engage à payer le déboursé sérieux, il s'engage même à payer beaucoup plus. Il ne risque pas une somme minime dans la souscription d'un billet de loterie, il achète à bon prix une valeur à lot avec tous ses attributs. L'opération est valable comme toute vente à tempérament.

La jurisprudence se range très généralement à l'opinion de la validité du paiement du prix par acomptes successifs (1).

La majoration du prix se retrouve toujours dans l'opération, elle exagère singulièrement le bénéfice du banquier qui, dans la plupart des cas, fait rendre à son argent un intérêt de 25 à 30 o/o. Les acheteurs paient jusqu'à 177 fr. 50 et 185 francs des quarts d'obligations Ville de Paris et des Bons du Crédit Foncier cotés 100 francs (2).

On a essayé d'annuler cette clause comme une usure tombant sous le coup de la loi du 3 septembre 1807, mais les (3) auteurs et la jurisprudence (4) s'accordent à reconnaître que la limitation du taux de l'intérêt conventionnel s'applique seulement en matière de prêt à l'exclusion de la vente.

Dans la vente à tempérament d'une valeur à lot le prix représente non seulement la valeur de la créance certaine, mais la compensation du retard de paiement, les risques d'insolvabilité de l'acheteur courus par le vendeur, la chance de gagner un lot.

(1) Nancy, 28 déc. 1881.
Orléans, 15 mars 1887. D. 88. 2. 302.
Cass. civil, 30 avril 1900. D. 1903, 1. 217

(2) Exemples cités par M. Cordelet, rapporteur auprès du Sénat de la loi du 12 mars 1900, Sénat. Séance du 18 octobre 1893. *Journal officiel*, 18 octobre 1893.

(3) Aubry et Rau, *Cours de Droit civil*, tome IV. Baudry-Lacautinerie.

(4) Aix, 11 août 1871.
Paris, 20 janvier 1892.
Cass., 13 mars 1899.

Aussi, la jurisprudence admet-elle unanimement que la loi du 3 septembre 1807 ne peut être opposée à la majoration du prix et M. Labbé l'approuve (1).

« Les valeurs à lots, écrit M. Labbé, se vendent, elles sont dans le commerce. Vendre une chose plus cher qu'elle ne vaut est un mauvais procédé. Est-ce un délit ? Non évidemment ».

Cette observation permet de répéter, avec le délit d'usure, le délit de loterie. L'arrêt de la Cour de Paris du 23 novembre 1882 reprend, à propos de la majoration du prix, le raisonnement déjà présenté contre la validité du paiement par acomptes successifs : le prix est une condition essentielle de la loi d'émission ; en le modifiant, on modifie une condition de la loi, on fait autre chose que l'opération permise, on fait une loterie non autorisée qui tombe sous le coup de la prohibition portée par la loi de 1836 (2).

Ce raisonnement est inexact. Le prix des valeurs est fixé par la loi de l'offre et de la demande ; il est susceptible de varier tous les jours. Le cours de la Bourse le fixe, mais sans le rendre obligatoire : des valeurs se vendent hors de la Bourse, peuvent se négocier en banque ou entre parties directement. Le cours coté en Bourse n'est que la constatation de la moyenne des prix librement consentis, il n'oblige personne.

La jurisprudence repousse l'argumentation de l'arrêt de Paris du 23 novembre 1882. Le prix n'est pas une condition essentielle de la loi d'émission. Cette conclusion, la liberté du prix de négociation doit être acceptée, même si l'on repousse le

(1) Dans ses notes. S. 70. 2. 313.
S. 83. 1. 233.
S. 87. 2. 49.

(2) Paris, 23 nov. 1882. D. 83. 2. 32. Mack. op. cit., p. 27.

point de départ. L'émission d'un emprunt à lots est libre, la mise en vente des titres à un prix supérieur au cours est conforme au principe de la liberté du commerce, aucun texte contraire ne la restreint pour les valeurs de Bourse. Cette négociation demeure une translation de propriété comportant pour l'acheteur tous les attributs de la valeur achetée ; ce n'est pas une loterie, conférant simplement une chance de gain aléatoire et isolant cet élément de l'ensemble des attributs de la valeur à lot. L'opération est régulière et ne tombe pas sous le coup des sanctions civiles et pénales des loteries.

Troisième clause essentielle du contrat : le banquier ne délivre jamais le titre à l'acheteur au moment du premier versement où il en devient propriétaire. Il conserve le titre en garantie des versements ultérieurs. Mais l'acheteur court le risque que le vendeur malhonnête touche le lot et disparaisse. Parfois même le banquier vendait un titre sans l'avoir en main (1). Ainsi le droit de rétention est une garantie nécessaire pour le vendeur, mais est dangereux pour l'acheteur.

Cependant les tribunaux ont dû reconnaître que la clause est parfaitement licite. Le droit de rétention n'altère pas le titre émis ; il ne modifie pas une clause essentielle de la loi d'autorisation et ne constitue pas une loterie non autorisée, tombant sous le coup de la loi du 21 mai 1836.

A notre point de vue l'opération est très régulière. Le droit de rétention n'empêche pas le transfert de la propriété à l'acheteur au jour de la convention ; la désignation du numéro du titre en fait un corps certain dont la propriété se transmet entre les parties par le seul effet de l'échange des consentements. L'opé-

(1) Nancy, 1^{er} déc. 1886, S. 87. 2. 54.

ration est bien une vente, une vente au titre d'emprunt à lots, avec tous ses attributs. La clause réservant la possession du titre au créancier n'empêche pas l'acheteur de devenir propriétaire de la valeur avec tous ses éléments. C'est un transfert de propriété, ce n'est pas la vente d'une chance de lot isolée des autres attributs du titre, il n'y a pas loterie non autorisée.

En résumé, les trois clauses fondamentales de la vente à tempérament des valeurs à lots sont licites. Dans le système de la jurisprudence, elles ne modifient pas une condition essentielle fixée par la loi d'émission. Dans notre opinion, elles conservent à la négociation le caractère d'une vente d'une valeur avec tous ses attributs. N'isolant pas de ces attributs la chance d'un gain de hasard pour la transférer seule elles ne constituent pas l'attribution d'une chance de lot moyennant le risque d'une mise légère, une émission de loterie non autorisée.

A ces trois éléments invariables du contrat viennent souvent s'ajouter un certain nombre de clauses dont nous devons discuter la validité. Elles sont destinées soit à obtenir plus facilement l'adhésion des acheteurs, soit à procurer au vendeur des garanties ou des bénéfices supplémentaires.

Parfois le banquier s'engage à payer à l'acheteur une prime, ou, plus fréquemment, à remplacer le titre par un autre, si avant le paiement total il sort au tirage sans lot et est remboursé au pair. L'acheteur est ainsi dédommagé de la perte résultant du remboursement à un prix inférieur au prix d'achat (première clause) au bénéfice d'une nouvelle chance de gagner un lot à un tirage ultérieur (seconde clause).

La jurisprudence annule en général l'une et l'autre clause. Telle est notamment la doctrine constamment suivie par la Cour de Cassation. On trouve cependant quelques décisions en

sens contraire, inspirées de l'idée peu juridique que, puisqu'on valide les clauses favorables au vendeur, il faut valider celles qui sont en faveur de l'acheteur. (1).

Les arrêts virent dans ces clauses l'aliment d'un jeu entre le vendeur et l'acheteur, la création d'une alternative particulière qui rend l'opération aléatoire entre les parties. C'est une modification aux conditions essentielles imposées par la loi d'émission. C'est donc une loterie non autorisée.

M. Labbé distingue les deux clauses. Il voit une modification essentielle à la loi d'émission dans la prime stipulée en cas de remboursement au pair. Puis il déclare valable la clause de remplacement par un autre du titre sorti au pair.

Tout en repoussant le point de départ, la nécessité d'une autorisation législative pour les emprunts à lots, nous inclinons à adopter les conclusions de M. Labbé. Promettre une prime en cas de remboursement au pair, c'est bien reconnaître à la négociation la nature d'une transmission de propriété d'une valeur à lots, avec tous ses attributs et avec tous ses risques, y compris le droit d'être remboursé du capital de la créance à son taux nominal. L'opération peut s'analyser en une vente avec contrat accessoire d'assurance contre le remboursement au pair. Ce n'est pas une loterie.

Seule, la seconde clause crée une alternative particulière de caractère aléatoire. La propriété d'une valeur à lot est bien transférée, mais la clause compense non seulement le risque d'un remboursement du capital, mais le risque de ne pas gagner un lot. Le gain d'un lot devient l'objet principal du

(1) Dans le sens de l'annulation, Cassation, criminelle 8 juillet 1882. Cassation, 31 janvier 1885. Besançon, 30 novembre 1882. Limoges, 1^{er} mai 1884.
En sens contraire. Nancy, 28 octobre 1887.

contrat. Le tirage des lots intéresse le banquier comme l'acheteur, puisque de son résultat dépend le jeu de la clause. En somme, la clause a pour objet d'augmenter les chances de gain d'un lot au bénéfice de l'acheteur. C'est donc bien une modification aux conditions essentielles de la loi d'émission, dans le système de la jurisprudence ; c'est dans notre système, une loterie, contraire à la prohibition de la loi du 21 mai 1836.

D'ailleurs la jurisprudence ferme et constante de la Cour de Cassation, annulant l'une et l'autre clause, a eu pour effet de les faire disparaître toutes les deux de la pratique, à partir de 1887.

Les banquiers ont alors recouru, pour attirer des acheteurs, à des clauses permettant à l'acheteur de résoudre le contrat sans payer la totalité du prix : droit de vendre l'obligation au cours moyen de la Bourse, au cas où l'acheteur cesserait ses versements pendant deux mois, faculté pour l'acheteur de renoncer au contrat en restant deux mois sans faire de versements. Ils ont surtout pratiqué principalement, vers 1895, la vente d'option quelques jours avant le tirage ; l'acheteur verse une somme infime (2 à 5 francs) ; le banquier lui vend une obligation à lots dont il désigne le numéro. L'achat est stipulé nul dans un court délai après le tirage.

L'acheteur a donc une option. Il est libre de prendre le titre en payant le prix fixé ou d'annuler l'opération après le tirage, en laissant au banquier l'acompte versé.

La jurisprudence a déclaré illicites toutes les clauses permettant à l'acheteur de résoudre le contrat sans payer la totalité du prix et toutes les ventes d'options, sous quelques formes qu'elles se présentent. Cette opinion mérite d'être approuvée. L'opération n'est qu'en apparence une vente sous condition

résolutoire ; les acheteurs (les arrêts le constatent), usent toujours de la faculté de la faire jouer dans le cas où le titre sort au tirage, sans lot. L'intention certaine des parties, c'est de céder exclusivement le droit de tirage. L'opération est une vente de chances de gain d'un lot, c'est-à-dire une loterie non autorisée. La vente du titre est purement fictive et n'est mise en avant que pour masquer l'opération de loterie prohibée.

D'autres clauses permettent à l'acheteur de n'acheter qu'une partie du titre. Tantôt le banquier divisait une obligation de 500 francs en 100 parts de 5 francs chacune ; tantôt il offrait au public, à la veille d'un tirage exclusivement, la chance de gagner un lot. Le titre n'était pas compris dans la vente, on remettait à l'acheteur un véritable billet de loterie. Les coupures étaient même à la disposition des acheteurs chez les marchands déjà chargés de la vente des billets de loterie de bienfaisance.

Le caractère de loterie de ce dernier procédé ne peut faire aucun doute, il n'y a pas vente de la propriété du titre complet, mais négociation d'une chance de lot séparée des autres attributs de la valeur. Aussi la Cour de Cassation l'a-t-elle définitivement condamné dès 1866.

Quant au premier procédé, la Cour suprême lui a fait le même sort, en y voyant une triple modification aux conditions essentielles de la loi d'émission ; mise modifiée, mise modifiée arbitrairement, titre fractionné. Nous avons vu que les deux premières objections ne sont pas fondées et se heurtent au principe de la liberté des prix. Que penser du fractionnement du titre. En apparence c'est bien une vente de la propriété d'une valeur ; mais en fait, ce n'est pas là le résultat cherché par les parties. On ne conçoit guère la propriété collective de cent personnes à la fois sur un titre unique et l'intention des acheteurs

est effectivement d'acquérir exclusivement une chance au prochain tirage. Les 5 francs qu'ils paient, c'est bien une mise qu'ils risquent, ce n'est pas un capital qu'ils placent.

Avant la loi du 12 mars 1900, on trouvait dans la pratique des clauses conférant au banquier un délai pour faire connaître à l'acheteur le numéro du titre : « tant de jour après le premier ou le deuxième versement etc .. ». Si un tirage avait lieu dans l'intervalle, le banquier bénéficiait de la chance de lot et livrait un autre titre à l'acheteur. La jurisprudence annulait les clauses de ce genre, comme modifiant les conditions essentielles de la loi d'émission et ne transférant pas la propriété complète du titre. Cependant la Cour de Cassation autorisait un « délai moral » de cinq jours pour la délivrance du titre.

A notre avis, la clause empêchait le transfert de la propriété du titre. Une valeur à lots n'est pas de ces choses fongibles entre elles qui peuvent être délivrées indifféremment l'une ou l'autre. Pour transférer la propriété, il faut que le titre soit individualisé, et c'est le numéro qui l'individualise. L'acheteur ne recevait même pas la chance de gagner au premier tirage, puisque le banquier gardait pour lui toutes les chances.

Nous n'insisterons pas sur la clause permettant au banquier d'engager le titre vendu. Sa validité avait soulevé de vives discussions. Certains arrêts l'avaient annulée comme conférant au vendeur le droit de se servir de la chose vendue, comme condition purement potestative, comme pacte commissoire contraire à l'art. 2078 du Code civil. Ces arguments avaient été repoussés par d'autres arrêts. Ce débat a perdu de son intérêt depuis la loi du 12 mars 1900, dont l'article 4 défend au créancier de mettre en gage le titre vendu.

Une autre clause est, au contraire, encore très pratiquée,

très discutée : c'est la clause de liquidation. Il est stipulé que si l'acheteur laisse passer une ou deux échéances sans faire ses versements mensuels, l'obligation sera vendue par le banquier au profit de l'acheteur, le produit calculé sur le cours moyen de la bourse, pendant les cinq jours qui suivront cette vente, et le solde porté au crédit de l'acheteur, s'il en existe.

On ne peut analyser la clause de liquidation en une faculté laissée à l'acheteur d'abandonner l'opération après le tirage en cessant ses versements : ce serait alors une loterie. Mais il est bien devenu propriétaire du titre ; à défaut de paiement du prix, il sera tenu de toute la fraction du prix stipulé excédant le prix auquel le titre sera revendu.

La jurisprudence annule cette clause comme constituant un pacte commissaire prohibé par l'art. 2.078. Code civil : le créancier gagiste (et le banquier qui conserve le titre en rétention en est un) ne peut s'approprier le gage ou en disposer sans les formalités de justice ; toute clause contraire est nulle. C'est par ce raisonnement que la Cour de Cassation annule la clause de liquidation.

M. Labbé l'analyse au contraire en une résolution de la vente pour inexécution avec dommages intérêts, clause licite, car « il est permis de convenir qu'en cas d'inexécution, une vente sera résolue sans que le juge puisse retarder la résolution par un délai et même sans qu'une mise en demeure soit nécessaire ».

Cette manière de voir est inexacte. La clause implique si peu résoluteur que l'acheteur perd les acomptes payés et qu'il est forcé de payer le complément du prix si le titre est revendu à un cours inférieur au prix d'achat : c'est donc l'exécution et non la résolution du contrat de vente. L'opération est une

vente, avec exécution de l'acheteur sur le gage, à défaut de paiement du prix, ce qui est interdit par l'art. 2.078.

L'art. 2.078 repose sur une considération d'ordre public. La nullité est absolue. La Cour de Cassation a cependant admis que le juge n'avait pas à la prononcer d'office. D'ailleurs la clause de liquidation est seule nulle et le contrat reste valable conformément aux termes même de l'art. 2.078. On voit avec quelle ingéniosité les spéculateurs ont imaginé des combinaisons pour attirer les acheteurs, s'entourer de nouvelles garanties ou augmenter leurs bénéfices, abandonnant celles que condamnait la jurisprudence et les remplaçant par de nouvelles. Une rapide revue nous a montré que les acheteurs ne trouvaient dans l'application des principes généraux qu'une insuffisante protection. Notamment, les objections tirées de la loi de 1836 ne conduisaient à la nullité que de quelques clauses, et encore la jurisprudence en avait-elle exagéré l'application, en voyant à tort dans les emprunts à lots des loteries soumises à autorisation législative spéciale.

Même avec cette jurisprudence, les spéculations sur les négociations de valeurs à lots ne tombaient que rarement sous les sanctions pénales et civiles de la loi de 1836. La loi du 12 mars 1900, a eu pour but d'entraver plus rigoureusement ces opérations mais elle a été votée sans aucune discussion. Elle est mal rédigée et ne vise que quelques clauses, laissant subsister pour les autres les discussions concernant leur validité. Et voici le texte. Il nous suffira d'en présenter ensuite un rapide commentaire.

Article premier. — Sera déclarée nulle, sur la demande de l'acheteur, sans préjudice de tous dommages-intérêts. même s'il y a eu commencement d'exécution, toute cession, quelque

forme qu'elle emprunte, consentie par acte sous signatures privées, de valeurs ou parts de valeurs cotées à la bourse moyennant un prix payable à terme, en totalité ou en partie, si elle contrevient à l'une des prescriptions des art. 2 et 3 ci-après.

Art. 2. — L'acte doit être fait en double original et chacun des originaux doit en contenir la mention

Chaque original doit indiquer clairement, en toutes lettres et d'une façon apparente :

1^o L'un des cours cotés à la Bourse de Paris, dans les quatre jours précédant la cession, et, à défaut, le dernier cours coté ;

2^o Le numéro de chacune des valeurs vendues ;

3^o Le prix total de vente de chacune des valeurs, y compris tous frais de timbre et de recouvrement par la poste ou autrement ;

4^o Le taux de l'intérêt, les délais et conditions de remboursement.

Art. 3. — Les paiements fractionnés ne peuvent être échelonnés sur une durée de plus de deux ans.

Art. 4. — Le vendeur est tenu de conserver le titre vendu. Il ne peut s'en dessaisir, ni le mettre en gage. Il doit le représenter à toute réquisition de l'acheteur. Toute stipulation contraire est nulle. Il en est de même de toute clause ou de toute mention dérogeant directement ou indirectement aux règles générales de la compétence.

Art. 5. — Le vendeur qui aura détourné, dissipé ou mis en gage, au préjudice de l'acheteur, les titres qu'il aurait vendus, sera puni de peines portées en l'article 406 du Code pénal. L'art. 463 pourra être appliqué.

Art. 6. — Il est interdit aux établissements qui se livrent à

la vente à crédit des valeurs de Bourse, de faire entrer dans leur dénomination les mots « Caisses d'Epargnes ». Leurs directions sont en ce cas de contraventions à cette défense, passibles d'une amende de 25 à 3.000 francs.

Art. 7. — Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux ordres de bourse. •

Malgré les termes défectueux de l'article 1^{er}, la loi ne vise pas toutes les ventes à terme en Bourse, mais uniquement les ventes à tempérament ; la Parlement n'a eu en vue que de mettre un terme aux abus des spéculations prenant la forme de ventes à tempérament de valeurs à lots. D'autre part, la loi ne s'applique qu'aux ventes de valeurs cotées à la Bourse ; les valeurs cotées en Banque ne sont pas atteintes. Le texte primitif portant les mots « valeurs de Bourse » a été intentionnellement modifié. Il est permis de le regretter. Les valeurs cotées en banque sont les moins bonnes et l'acheteur n'a pas, pour apprécier le prix demandé, un élément de comparaison dans un cours officiel comme celui de la Bourse. C'est donc contre les plus mauvaises opérations qu'il manque de protection.

L'article 1^{er} ne mentionne pas les ventes verbales. Il faut interpréter son silence non comme une autorisation mais comme une prohibition, sinon la loi perdrait toute efficacité ; les banquiers tourneraient par une vente verbale les exigences de la loi ; au-dessus de 150 francs, un commencement de preuves par écrit, puisée dans les livres du vendeur ou la correspondance des parties, autoriserait la preuve testimoniale. La loi fait de l'écrit une condition de validité de la vente.

L'écrit et le double original ne sont pas l'application pure et simple du droit commun. Ils ne sont pas exigés seulement comme mode de preuve de l'acte, mais comme condition de

fond et de validité; à leur défaut le contrat sera annulé sans que le vendeur puisse le prouver par d'autres moyens.

Les énonciations énumérées par l'article 2 ont pour but d'attirer l'attention de l'acheteur sur les conditions du placement et de l'empêcher d'envisager exclusivement la chance de gagner un lot. Il saura si la valeur est productive d'intérêts, dans quelles conditions elle est remboursable. L'indication du cours est destinée à empêcher une majoration excessive du prix en donnant à l'acheteur un terme de comparaison. La mention des frais de timbre et de recouvrement lui évite toute surprise, toute exagération des frais de la part du vendeur

Enfin la désignation du numéro des valeurs vendues spécialise le titre à l'instant même de la signature de la vente. Elle empêche le banquier de vendre des valeurs qu'il n'a pas en sa possession, de profiter des chances de lots; elle supprime le délai moral que lui accordait la jurisprudence.

Les articles 3 et 4 prohibent un certain nombre de clauses dont les tribunaux admettaient la validité. Le vendeur est tenu de conserver le titre, il n'a le droit ni de s'en dessaisir, ni de le mettre en gage. Pour assurer ces prescriptions, l'article 4 donne à l'acheteur faculté de se faire représenter le titre à toute réquisition.

Le caractère licite des paiements fractionnés est reconnu par l'article 3, mais il en limite la durée maxima à deux ans. Un crédit trop long attire davantage les souscripteurs. Mais comme rien n'oblige les banquiers, comme le proposait M. Claussel de Coussergues, à diviser les paiements en fractions égales, ils fixent à une somme infime les premiers versements et reportent à plus tard les déboursés sérieux.

L'interdiction de déroger aux règles ordinaires de la compé-

tence écarte la clause de style attribuant compétence au tribunal civil de la Seine, pour toutes les contestations à naître du contrat, clauses qui entraînaient, pour les acheteurs, des frais et des pertes de temps.

Les sanctions de la loi du 12 mars 1900, sont à la fois pénales et civiles.

Sanctions pénales : Applications de l'article 406 du code pénal au vendeur qui détourne, dissipe ou met en gage le titre vendu. Amende de 25 à 3.000 francs contre les maisons de vente à tempérament qui prendront le titre de caisses d'épargne. Il faut mentionner aussi l'emprisonnement de 3 mois à 2 ans et l'affichage et insertion édictées contre ce délit par l'article 3 de la loi du 25 juillet 1895. Les autres prescriptions de la loi de 1900 n'ont pas de sanctions pénales.

Sanction civile : La loi du 12 mars 1900 a établi un système bizarre : L'écrit et la formalité du double original sont exigés non comme condition de preuve, mais comme condition de validité du contrat. Il semble donc que le législateur ait créé un contrat solennel qui, à défaut des formes prescrites, soit nul, de nullité absolue.

Cependant le contrat n'est pas inexistant, mais simplement annulable. Le juge ne peut prononcer la nullité d'office ; une seule des parties, l'acheteur, peut l'invoquer (article 1^{er}). La nullité est donc simplement relative à un double point de vue. L'acte n'est donc solennel qu'au regard d'une des parties. La nullité n'est pas absolue ; c'est une nullité relative, toute particulière, puisqu'elle n'est pas couverte par l'exécution du contrat par l'acheteur ; même dans cette hypothèse, celui-ci peut s'en prévaloir, « cela est asymétrique, choquant, d'une remarquable *inelegantia juris* ». (1)

(1) Levy Ullmann. *Annales de Droit Commercial* 1900.

La loi de 1900 n'a pas d'effet rétroactif. Les contrats antérieurs à son entrée en vigueur restent parfaitement valables en l'absence d'une disposition spéciale de la loi modifiant les droits acquis.

Par ce rapide commentaire on peut constater l'insuffisance de la loi du 12 mars 1900, due à l'absence de discussion parlementaire sérieuse. La rédaction de l'article 1^{er} est défectueuse. La loi ne vise que les valeurs cotées à la Bourse. Elle prohibe quelques clauses ou exige quelques énonciations, en sanctionnant ces dispositions d'une nullité, qui est une monstruosité juridique. Elle laisse complètement licite et valable la vente à tempérament des valeurs à lots sans prohiber des clauses dangereuses dont la validité reste donc certaine, ou tout au moins susceptible de discussion : Ventes de titres fractionnés, ventes d'options, clause de liquidation, etc... Les trois éléments essentiels du contrat restent licites : Paiement du prix par acomptes successif, majoration du prix, retention du prix par le vendeur.

Ces défauts ont rendu inefficace la loi du 12 mars 1900. Au contraire, en ne prohibant que certaines clauses, elle en a implicitement validé d'autres sur la régularité desquelles on discutait. L'acheteur étant désormais prévenu par les énonciations de l'article 2, les tribunaux peuvent écarter la prétention d'avoir été victime d'un dol, moyen qui lui permettait assez souvent d'obtenir l'annulation du contrat. Aussi les spéculations sur les valeurs à lots n'ont-elles pas disparu avec la loi du 12 mars 1900. Les banquiers ont pu continuer d'attirer des acheteurs par l'appât d'une chance de lot à un prochain tirage, en fractionnant le prix, en n'exigeant qu'un premier versement infime, en leur permettant de se dégager après le tirage par le jeu des ventes d'options, des clauses de liquidation, etc... Aucune limite

n'est apportée à la majoration des prix et prive du droit de mettre en gage le titre et de se constituer ainsi un capital de roulement, le banquier est tenté d'exagérer encore le bénéfice qu'il tire de l'opération.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, il nous reste, après avoir exposé le régime des emprunts à lots en France, à reprendre la question que nous posions au commencement et qui donne à cette matière un intérêt d'actualité. Convient-il de chercher dans la loterie une source nouvelle de recettes pour l'Etat et les groupements administratifs ou particuliers. Sur cette question s'en greffe une autre : l'Etat doit-il recourir aux emprunts à lots ?

La loterie d'Etat a succombé, en 1832, sous les attaques réitérées de l'opposition. Comme corollaire de sa suppression, la loi du 21 mai 1836 a prohibé les loteries particulières en ne laissant subsister qu'une exception d'une portée restreinte. On sait quelle importance a pris le développement de cette exception, par l'interprétation extensive et l'abus des autorisations. L'échec de grosses loteries avec lots en espèces a fait conclure à certains hommes politiques qu'il fallait supprimer les loteries. Cependant, malgré son caractère radical, le projet Clémenceau ne s'y résout pas. Les Chambres, en déplorant à plusieurs reprises les scandales auxquels avaient donné lieu les émissions, se sont laissées entraîner à autoriser des loteries dites de liquidation, c'est-à-dire à substituer au prétendu mal, le mal lui-même. En somme ces intentions abrogatives gouvernementales et parlementaires aboutissent toujours à réserver du principe

de l'interdiction certaines catégories : Loteries ayant un objet de bienfaisance ou d'encouragement aux arts (loi de 1836), tombolas d'objets mobiliers ayant le même but, jusqu'à un capital de 5.000 francs (projet Clémenceau).

Enfin la proposition Ménard autorise les loteries quelconques et se contente de les réglementer, elle n'exige même pas un but de bienfaisance ou d'encouragement aux arts, mais comme une autorisation est toujours nécessaire (sauf pour les tombolas minimales) elle laisse supposer un but d'intérêt général.

On retrouve cette tendance à faire sortir la loterie autorisée du cadre étroit dans lequel l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 et l'interprétation rigoureuse que la pratique administrative en a donné dans une initiative parlementaire et une initiative gouvernementale, qui méritent d'être signalées.

Le 12 février 1910 MM. Ournac et Dellestable ont proposé l'établissement d'une loterie d'Etat avec affectation spéciale. Au cours de la discussion, au Sénat, des moyens financiers destinés à assurer le fonctionnement des retraites pour la vieillesse, ils demandèrent l'addition, à l'article 37 de la loi en discussion, d'une disposition ainsi conçue :

« Il sera institué une loterie annuelle dont le produit viendra en diminution des charges incombant à l'Etat du fait de la présente loi, toutes autres loteries étant désormais interdites ».

M. Briand, président du Conseil et ministre de l'Intérieur, sans combattre l'amendement au fond, fit observer qu'il tendait à faire résoudre, à propos d'un cas particulier, l'ensemble de la question de la loterie. Il était préférable d'instituer le débat dans toute son ampleur à propos des projets et propositions déposés devant le Parlement.

A la suite de cette déclaration l'amendement fut retiré.

Le Gouvernement entendait seulement réserver la question. Mais il n'éprouvait pas pour la loterie la même hostilité que le cabinet Clémenceau qui l'avait précédé. Bien au contraire, par une circulaire du 1^{er} mars 1910, M. Briand venait de tempérer une jurisprudence trop rigoureuse. Jusqu'alors, le ministère de l'Intérieur s'était constamment opposé à la délivrance d'autorisations de loteries au profit des Sociétés de secours mutuels, en se fondant sur ce que ces Sociétés ont un caractère de prévoyance et non d'assistance, et qu'ainsi elles ne rentrent pas dans les prévisions de la loi du 21 mai 1836 qui ne permet les loteries, à titre exceptionnel, que pour les actes de bienfaisance ou l'encouragement aux arts.

Par sa circulaire, M. Briand, interprétant d'une manière plus bienveillante l'article 5 de la loi de 1836, estimait pouvoir permettre aux préfets d'accorder des autorisations de tombolas, exceptionnellement aux sociétés de secours mutuels ainsi qu'aux syndicats professionnels « quand ces associations mutuelles ou syndicales complètent par des actes d'assistance leur œuvre essentielle qui, pour les unes relève de la prévoyance, et pour les autres consiste dans l'étude et la défense d'intérêts corporatifs. »

L'autorisation ne pouvait d'ailleurs être accordée à l'une de ces associations à raison d'actes de bienfaisance « qu'autant que l'association pourvoit auxdits actes au moyen de ressources spéciales ; le produit de la loterie servira à grossir ces ressources, et en aucun cas il ne pourra se confondre dans les recettes générales, ni être affecté aux besoins normaux de la société de secours mutuels ou de syndicat professionnel » (1).

(1) *Le Temps*, 3 mars 1910.

Bien que d'une portée nettement circonscrite et limitée par son caractère d'interprétation d'un texte législatif, cette circulaire n'en témoignait pas moins que le Gouvernement reconnaissait l'opportunité de ménager à des groupements dignes d'intérêt par leur but une source de recettes assez fructueuses.

Mais si la circulaire était tenue de respecter le texte de la loi, elle soulevait, par son esprit, la question de savoir s'il n'était pas opportun d'élargir la portée de l'exception consacrée par l'article 5 de la loi de 1836. « Il est extraordinaire, observait justement M. Anthime Ménard (1), de penser qu'une société de gymnastique, par exemple, qui, pour équilibrer son budget a besoin de 500 ou 1.000 francs, ne peut faire une tombola, aux termes de la loi de 1836, tandis que sous le régime de cette même loi nous avons vu émettre des centaines de mille francs de lots, ce qui a causé les difficultés actuelles ».

En conséquence, M. Anthime Ménard proposait de supprimer toute condition spéciale d'objet, l'autorité chargée d'homologuer la demande restant juge de la destination d'intérêt général des fonds à provenir de la loterie.

Si l'on admet le principe de la loterie, le système est très défendable. Pourquoi la bienfaisance, les arts, seraient-ils seuls à en profiter ? La science économique contemporaine voit avec plus de faveur la prévoyance que l'assistance. La philosophie de la solidarité est très répandue. Pourquoi le droit de faire une loterie ne viendrait-il pas encourager une société de secours mutuels comme un groupement de charité ? Si l'intérêt général justifie le maintien, à titre plus ou moins exceptionnel, d'une institution que la théorie pure tendrait à condamner, toute

(1) Chambre, 1^{re} séance du 28 nov. 1908. *Journal officiel* du 29.

destination conforme à l'utilité publique mérite d'être prise en considération pour l'ouverture d'une loterie. C'est à ce résultat qu'aboutissait la pratique du XVIII^e siècle. Critiquées par la morale, les loteries ont servi à édifier non seulement des églises (St-Sulpice, le Panthéon) mais des monuments civils sans caractère de piété ni d'assistance (l'Ecole Militaire, le Pont-Royal).

Logiquement, cette conception conduit à faire de la loterie un procédé de recette, non seulement pour des groupements privés d'intérêt général, mutuel ou corporatif, mais même pour des collectivités administratives, établissements publics, communes, départements, Etat lui-même.

La proposition de M. Ournac appliquait cette thèse à l'Etat, au profit d'un service spécial de prévoyance. Si des œuvres privées ont pu vivre et se développer à l'aide de cette commode recette, pourquoi les services publics eux-mêmes ne seraient-ils pas appelés à en bénéficier ?

Nous reconnaissons volontiers les effets bienfaisants et utiles de la loterie, les services qu'elles ont rendu sous l'ancien régime et depuis 1836. Nous estimons qu'une bonne réglementation vaudrait mieux qu'une interdiction absolue et qu'il serait équitable d'élargir le cadre de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 et d'admettre à participer aux avantages pécuniaires des loteries tous les organismes privés d'intérêt général, sans les réserver à l'assistance et aux arts.

La difficulté du problème vient surtout, comme le démontre l'expérience faite de la loterie depuis 1836, de la multiplication inconsidérée du nombre des loteries, de la concurrence entre des émissions simultanées, représentant un capital total que la demande du public ne suffit pas à absorber. De là l'exagération des frais de publicité et de commission, les spéculations des

intermédiaires, l'échec des émissions, l'absence des bénéfices nets pour les œuvres qui les ont organisées. N'est-il pas à redouter que ces inconvénients ne deviennent plus graves encore si l'on abat la barrière qui formait contre la multiplication des loteries la limitation par leurs objets des œuvres appelées à en bénéficier.

Nous ne croyons pas que cette barrière mérite d'être maintenue. La limitation n'est pas équitable puisqu'elle établit une distinction entre des œuvres également intéressantes ; elle n'est pas efficace puisqu'elle n'a pas empêché, depuis 1836, ces abus.

Nous voyons un remède à la fois plus équitable et plus efficace à l'excès des loteries, dans la fixation d'un capital maximum soit pour chaque émission, soit comme le propose M. Anthime Ménard, pour l'ensemble des émissions autorisées chaque année, soit à la fois pour l'ensemble des émissions et pour chacune d'elles.

Il nous semble au contraire impudent de créer des loteries au profit de services administratifs personnifiés ou non, spécialisés ou non. Les services administratifs présentent un caractère de continuité et de permanence, ils doivent fonctionner avec une régularité constante. C'est donc à des ressources régulières et permanentes qu'ils doivent faire appel. La loterie n'est qu'un moyen de recette extraordinaire ; on ne conçoit guère un asile d'aliénés, un hospice, une commune vivant de la loterie. Le public se lasserait de donner son argent toujours au même service. Des émissions successives ont plus de chances de succès si les fonds sont destinés à des œuvres différentes. Une loterie émise une année par un hospice réussirait, un appel de fonds renouvelé chaque année par ce même établissement risquerait d'échouer. Seuls des procédés normaux et permanents comme

l'impôt, les centimes, les taxes peuvent assurer la marche continue des services publics.

Pour assurer le succès des émissions et faire de la loterie une ressource permanente pour les services publics, on pourrait songer à revenir au régime antérieur à 1836 et à faire de la loterie un monopole au profit de l'Etat. Régulièrement organisée, avec des mises minimales et des tirages fréquents, la loterie unique d'Etat, dégagée de tout souci et de tout danger de concurrence, assurerait à l'Etat des recettes certaines et à peu près régulières dans leur montant. Depuis son rétablissement en l'an VI jusqu'à sa suppression en 1836, la loterie a procuré au Trésor un bénéfice net allant de 5 355.926 francs (an VI) à 24.199 920 francs en 1810. Une seule année a accusé un déficit de 376.697 francs, l'année 1814. Mais il s'explique aisément par les circonstances extraordinaires de l'invasion. De l'an VI à 1836, la loterie a donné à l'Etat une ressource d'environ 400 millions « qui est entrée dans les caisses publiques sans aucun retard, sans moyen de contrainte et sans réclamations de la part des contribuables qui sont tous volontaires » (1)

Indépendamment de ces avantages on peut invoquer, en faveur de la loterie d'Etat, l'argument qui avait fait décider son établissement par François I^{er}, argument reproduit par le préambule de l'édit de 1700, et au Conseil des Cinq-Cents en 1796. Supprimer la loterie d'Etat, ce n'est pas supprimer la passion de la loterie, c'est développer les loteries clandestines, c'est faire bénéficier de l'argent des joueurs français les loteries étrangères. Le phénomène était déjà évident en 1589, 1700, 1796. Aujourd'hui encore la loterie officielle fonctionne

(1) D'Audiffret. *Système financier de la France*, tome 1^{er}, p. 187 et tableau des recettes de la loterie p. 335.

dans certains pays étrangers : Italie, Espagne, Hollande, Autriche-Hongrie, Prusse, à Hambourg, en Portugal, en Danemarck. Sans insister sur le fonctionnement de ces loteries, sur leur rendement, qui avant la guerre atteignait annuellement une cinquantaine de millions en Espagne, une quarantaine de millions en Italie, et une trentaine de millions pour l'ensemble des loteries allemandes, il n'est pas douteux que ces loteries, surtout celles des pays limitrophes, n'aient drainé une quantité considérable d'argent français.

Le montant en est difficile à apprécier. Interdites en France, ces loteries promettent la discrétion la plus absolue. La correspondance ne se fait que par lettres fermées, sans signes extérieurement. L'exportation de fonds de l'épargne française n'en est pas moins certaine. Dans le Midi, par exemple, des banques sérieuses font le trafic des billets de la loterie espagnole. La loterie française de liquidation de 1909 portait sur un capital de 43 millions. Elle a été souscrite sans efforts apparents et sans publicité retentissante. Ce résultat donne la mesure approximative des facultés d'absorption de la loterie en France. On peut estimer que quand l'institution y chôme, l'apport annuel aux loteries étrangères atteint bien près de 40 millions. Ne serait-il pas préférable d'en faire bénéficier l'Etat français de lui assurer, plutôt qu'aux Etats étrangers, ce supplément de ressources pour le développement des services d'assistance, de solidarité, des travaux publics, pour la réfection de son outillage ou la restauration des régions libérées ?

Reste l'objection économique et morale qui a entraîné en 1832 la chute de la loterie d'Etat. Mais les besoins de l'Etat ne lui font-ils pas trouver parfois des accommodements avec la morale ? L'Etat autorise les jeux de hasard, le pari mutuel,

parce qu'il prélève sur eux un impôt fructueux parce que volontaire. Si l'on supprime la loterie, comme immorale, il faudrait aussi supprimer les jeux dans les casinos et le pari mutuel aux courses. Mais la passion du jeu en sera-t-elle supprimée ? Nous la savons éternelle, innée dans le cœur de l'homme. L'expérience des siècles montre qu'une loi prohibitive est impuissante à l'enrayer, parce qu'elle est impuissante à changer le cœur humain. Mieux vaut donc canaliser cette passion, la réglementer, l'organiser au profit de l'Etat ou au profit d'œuvres d'intérêt général. Nous penchons en faveur d'une loterie d'Etat dont le monopole supprimerait les dangers et les abus de la concurrence qui n'a en cette matière aucune raison d'être. Pour en faciliter le succès, pour désarmer les critiques adressées à une institution qui ne trouve de justification morale que dans sa destination, nous admettons volontiers que l'Etat affecte les fonds à provenir de la loterie à des services d'intérêt général désignés d'avance, par exemple à l'assistance, à la prévoyance ; que, pour garantir l'emploi effectif des fonds à la destination prévue, il désigne nommément un ou plusieurs services bénéficiaires, de préférence personnifiés, par exemple tel hospice, tel hôpital ; périodiquement, chaque année ou tous les six mois, par exemple, il change l'établissement et même la nature du service attributaire de la recette (une année l'assistance, l'année suivante la mutualité, etc...)

Est-ce à dire qu'il faille voir dans le rétablissement de la loterie d'Etat une panacée, un remède universel à tous les maux économiques et financiers de l'Etat et du pays, un moyen de boucher le déficit du budget, de rembourser la dette et les billets de banque, de supprimer les impôts ?

Assurément non. De cruelles expériences ont prouvé que la

faculté d'absorption des billets de loterie avait une limite. Cette limite, c'est le capital total que la masse des joueurs est disposée à risquer. Les souscripteurs exposent une mise ; s'ils sont trop enclins à dépasser leur superflu et à prendre sur le nécessaire, ils sont cependant retenus par le risque de perdre leur argent. Aussi n'engagent-ils dans une loterie que des sommes relativement restreintes. La masse de l'épargne cherche des placements sûrs plutôt que des chances aléatoires : la masse des capitaux se prêtent ou s'associent, mais ne se mettent pas en loterie. Cette considération limite assez étroitement les ressources que l'Etat pourrait tirer d'une loterie régulière.

A quel chiffre peut-on en évaluer le produit net ?

On peut tirer des éléments de prévision de la loterie antérieure à 1836. De son rétablissement, en l'an VI, jusqu'à sa suppression au 1^{er} janvier 1836, elle a rapporté un produit net total d'environ 400 millions, soit une moyenne annuelle d'un peu plus de 10 millions. Le maximum a été atteint en 1810 (24 199.920 francs ; une seule année a accusé un déficit de 376.697 francs qui s'explique par les circonstances de l'invasion.

Le montant des mises était extrêmement variable, il suivait le montant des lots offerts, lui-même très changeant d'une année à l'autre. A partir de la Restauration, les deux sommes se régularisent. Les lots s'élèvent annuellement à une quarantaine de millions et les mises à un peu plus de 50 millions.

Il est assez difficile d'apprécier si ces chiffres seraient modifiés, au cas de rétablissement de la loterie. Nous avons évalué à 40 millions le chiffre de l'épargne française qui fuit vers la loterie étrangère en temps normal. Le caractère clandestin, l'absence de publicité empêchent certainement beaucoup de souscriptions qui iraient à la loterie d'Etat. Elle recueillerait

ainsi des souscriptions de pays où la loterie est interdite et qui actuellement vont aux loteries d'Etat autorisées. D'autre part, l'Etat pourrait élever sensiblement la proportion du bénéfice net par rapport aux mises. En Italie, l'Etat garde 51,87 o/o des mises, son bénéfice, de 15 millions de lire en 1863, atteint aujourd'hui près de 40 millions. L'Espagne prélève 30 o/o sur la valeur des billets et tire un bénéfice d'environ 50 millions.

De toutes ces données on peut conjecturer que l'Etat français pourrait espérer d'une loterie régulière un produit annuel atteignant 40 ou 50 millions. Cette somme n'est pas évidemment à dédaigner. Si on la compare aux 20 à 25 milliards annuels du budget grossi des budgets extraordinaires, on voit que la loterie d'Etat ne peut être toutefois qu'un procédé de recette supplémentaire à rendement limité et non un moyen de remédier à lui seul au déficit budgétaire. Ramenée à ces proportions, la loterie d'Etat mérite cependant d'être préconisée, non comme une ressource extraordinaire à demander en une fois, mais comme une ressource régulière permanente à introduire dans le budget ordinaire.

Si les chiffres précités, reposant sur des données précises, détruisent l'espoir qu'un examen superficiel tenterait de fonder sur le rendement illimité d'une loterie, cela tient, nous l'avons vu, aux limites existant à la faculté d'absorption des billets.

Une loterie ne peut compter que sur une faible partie de l'épargne. Son mécanisme, les droits et obligations juridiques qui en découlent, ne lui permettent de faire appel qu'à des joueurs. Ceux qui ont économisé un capital un peu important ne consentiront pas à risquer de le perdre, ils en risqueront peut-être une parcelle dans la loterie en vue de la chance d'un gain, mais pour la plus grosse part de ce capital, ils préfèrent

un placement. Ils le mettront en société, ils l'apporteront à une communauté, ils le prêteront. Ils veulent toucher des intérêts ou des dividendes; ils veulent conserver leur capital. Les actions leur permettent d'espérer des dividendes supérieurs au taux normal de l'intérêt, un accroissement lent et successif du capital. Les obligations leur assurent un intérêt fixe, un capital fixe et sûr d'être remboursé à échéance fixe. C'est donc vers les obligations que se dirige la masse des épargnants, qui veulent surtout de la sécurité. De là le succès des emprunts d'Etat, de villes, de grandes compagnies. Et ce succès est d'autant plus vif que l'espoir d'un bénéfice supplémentaire s'ajoute à la créance certaine des intérêts et du capital nominal. L'emprunt à lots ajoute à cette sécurité l'espoir d'un profit supplémentaire aléatoire. Sans être une loterie, il unit aux avantages certains du prêt les avantages de la loterie sans en avoir les inconvénients et sans soulever les mêmes objections morales et économiques. Malgré l'assimilation, par nous critiquée, des emprunts à lots aux loteries, qui fait exiger à tort pour les émissions d'emprunts à lots une autorisation législative, personne aujourd'hui ne songe à les prohiber, et seules les spéculations auxquelles donnent lieu les ventes à tempérament appellent une réforme nouvelle.

Les obligations et bons à lots cotés officiellement à la Bourse représentent aujourd'hui un capital total de plus de 10 milliards de francs. L'épargne laisse donc en circulation une masse énorme de fonds que jamais la loterie n'aurait pu demander. C'est qu'au lieu d'être risquée elle est seulement engagée pour un délai donné et remboursable à son taux nominal avec, en sus, la chance d'un gain supplémentaire. Grâce à cette fructueuse combinaison les emprunteurs ont donc pu recevoir de

l'épargne des avances considérables, alors que des emprunts ordinaires auraient sans doute échoué.

A quoi ont servi ces fonds ?

En dehors des émissions de liquidation, comme celle des bons de Panamas et celle des bons Fonciers de 1887, qui ont eu pour objet de liquider la situation financière obérée d'une société commerciale ou des loteries en mal d'émission, ils ont permis de créer et de développer des travaux d'intérêt universel comme le canal de Suez, dont les risques financiers devaient trouver une compensation dans des chances de gain aléatoires. Ils ont permis surtout d'instaurer en France le Crédit Foncier et de rétablir les finances de certaines grandes villes obérées par l'exécution de grands travaux.

En 1852 la propriété foncière était écrasée par une dette hypothécaire de 8 milliards, exigeant un intérêt annuel de plus de 8 o/o. C'était une lourde charge pour l'agriculture française.

L'institution du Crédit Foncier, par le décret du 28 mars 1852, lui a permis de se racheter peu à peu par un système de prêts remboursables par annuités. La faculté d'emprunter à lots a permis à l'institution naissante de trouver les capitaux nécessaires pour consentir aux agriculteurs ces prêts à long terme, qu'elle a ensuite étendus aux communes. Telle est devenue la solidité de cet établissement qu'il a été chargé d'émettre en 1887 les bons de la Presse, en 1899 et 1896 les bons des Expositions de 1889 et 1900, et de servir les tirages et remboursements des loteries de 1905, 1909, 1911.

Le premier emprunt à lots de la Ville de Paris date de 1832. La situation de ses finances était alarmante. Elle devait 7 millions au Trésor, 4 millions au Mont-de-Piété, son budget de 1830 se soldait par un déficit de 3.684.000 francs et celui de

1831 par un déficit de 6 millions. Elle avait épuisé un crédit de 14 millions consenti par la Banque de France pour faire face à ces embarras. Elle n'avait plus d'argent pour ses dépenses courantes et sa principale ressource, les octrois, était en moins-value de plusieurs millions par suite de la révolution de juillet.

Les lots attribués aux prêteurs ont attiré des souscripteurs à l'emprunt de 40 millions et permis à la ville de rétablir sa situation financière, tandis qu'un emprunt ordinaire, en raison de cette situation même, aurait sans doute échoué.

La Ville de Paris a jugé cette combinaison si avantageuse que, toutes les fois qu'elle a eu besoin de faire appel au crédit, c'est toujours celle qu'elle a choisie. Ainsi l'emprunt à lots a contribué au relèvement de ses finances oberées par les guerres de 1870 et de 1914 (emprunts de 1917 et 1919), il lui a procuré les fonds nécessaires pour ses grands travaux, particulièrement pour la construction du chemin de fer métropolitain.

D'autres villes ont eu recours aux emprunts à lots : Roubaix-Tourcoing, en 1860 ; Amiens, en 1871 ; Marseille, en 1877 ; Lyon, en 1880.

Enfin, tout récemment, la combinaison a été utilisée pour procurer aux sinistrés les avances sur les indemnités dues par l'État, pour la restauration des régions libérées. Le Crédit National pour la réparation des dommages de guerre, en 1919 et 1920, a procédé à deux émissions successives d'obligations à lots. Comme nous l'avons vu, le remboursement du capital, le service des intérêts et le paiement des lots sont garantis par des annuités versées au Crédit National et inscrites chaque année au budget de l'État,

Bien que le Crédit National soit un établissement public indépendant de l'État, cette garantie fait des obligations émises

par lui de véritables rentes sur l'État ; les avances que les fonds provenant de ces émissions ont pour objet d'effectuer sont d'ailleurs à la charge de l'État. Si l'on néglige l'indépendance de caisse et de comptabilité, qui fait seule différer ces obligations des rentes sur l'État, et si l'on considère la destination des fonds, il n'est pas exagéré de voir dans cette double émission l'application par l'État du système des valeurs à lots.

C'est la première tentative depuis la Révolution. (L'ancien régime, nous l'avons vu, avait pratiqué la combinaison des emprunts loteries).

Ce mode d'emprunts à lots avait été proposé, en 1871, pour trouver les deux premiers milliards de l'indemnité de guerre due à l'Allemagne. Ce système avait de nombreux partisans. Mais la Commission l'avait écarté, tout en reconnaissant la réelle valeur dont il jouissait auprès du public, parce qu'elle espérait une clientèle plus nombreuse encore et plus assurée pour un emprunt en rentes. D'autre part, la négociation de ces valeurs n'eut pas été possible en Angleterre et sur tous les marchés où la circulation des valeurs à lots est interdite et l'on craignait de ne pas écouler en France la totalité de l'emprunt.

L'idée d'un emprunt d'État à lots a été reprise, en 1905, par M. Hubbard. Le 27 février 1905, il proposa à la Chambre des Députés de voter la résolution suivante : « Le Ministre des Finances est autorisé à émettre des obligations à lots et des quarts d'obligation d'un type analogue à celui de la Ville de Paris, jusqu'à concurrence d'une somme de 200 millions ».

Dans la pensée de M. Hubbard, cette proposition avait pour but d'instituer « l'instrument financier dont le pays a besoin pour faire les travaux, les créations destinées à augmenter le rendement du pays, sa production agricole, industrielle et

commerciale ». L'État, exposait l'auteur de la proposition, exploite les chemins de fer, les téléphones, les tabacs. Pour cela il a besoin d'argent. Les ressources ordinaires de l'impôt n'y suffisent pas. Il faut les demander aux capitalistes sous forme d'emprunt amortissable en obligations à lots »,

La proposition Hubbard fut repoussée sans scrutin, après une vigoureuse intervention du Ministre des Finances, M. Rouvier. Celui-ci protestait contre le procédé consistant à solder par l'emprunt des charges normales du budget, puis il objectait que le succès des emprunts à lots tient à leur rareté et qu'en les multipliant on risquait d'en compromettre le résultat. Les critiques soulevées par le Ministre des Finances méritent d'être citées : « Il est apparu à tous les yeux, disait M. Rouvier, que ce que demande l'honorable M. Hubbard c'est, qu'il le veuille ou non, la création d'un budget extraordinaire ; il prend même la précaution de créer l'instrument qui en rendrait le retour possible.

« Je déclare que je ne resterai pas une minute responsable de l'administration des finances si la Chambre rétablissait le budget extraordinaire, sous quelque forme que ce soit.

« Contrairement à l'opinion de M. Hubbard, je professe que l'unité budgétaire n'est pas une question de comptabilité ; c'est un principe qui s'impose à toutes les nations qui veulent conserver leur crédit, qui veulent se mettre en garde contre les entraînements, souvent d'apparence fort justifiés, mais dont aucun ne domine, surtout dans les temps modernes, la considération supérieure de conserver le crédit public intact pour les moments difficiles.

« La règle qui doit dominer les finances de tout pays qui veut maintenir son crédit intact, c'est de renfermer l'intégralité

des dépenses de toutes sortes dans le chiffre produit par l'ensemble des recettes.

« En dehors de cette règle, qui, elle, repose non pas sur une fantaisie, non pas sur une abstraction, mais sur une réalité concrète : ne pas dépenser plus que ne produisent les impôts, il n'y a qu'arbitraire, fantaisie, ruine et décadence.

« J'ai connu un temps, et l'honorable M. Hubbard nous sollicite d'y revenir, où il y avait un budget extraordinaire, d'abord de la guerre et de la marine, puis des travaux publics. Ce système était adapté aux circonstances que nous avons traversées ; il avait fallu refaire une frontière, une flotte, liquider les dépenses de la guerre, il fallait même refaire l'outillage national, et il eut été bien difficile, au lendemain de l'effroyable commotion dont nous sortions à peine, de poursuivre d'aussi grands et d'aussi inéluctables programmes avec les seules ressources de l'impôt.

« A ce moment, on a eu recours à l'emprunt. Mais s'est-on arrêté aux bornes légitimes que pouvait avoir la conception d'un budget extraordinaire ? Il y a eu un budget extraordinaire de l'agriculture, un budget extraordinaire des postes et des télégraphes, si bien qu'à un moment on faisait toutes ces dépenses sans avoir pris la précaution de créer l'instrument que nous propose M. Hubbard ; on faisait ces dépenses sur la dette flottante. Il y eut un moment où celle-ci pourvut à plus d'un milliard de dépenses. On créa alors le 3 o/o amortissable. Je n'en ai pas été partisan. J'ai été le seul qui ait fait quelques critiques de principes contre l'instrument nouveau que créait l'honorable M. Léon Say.

« L'honorable M. Hubbard nous a fait un tableau qui peut être attrayant pour ceux qui, ayant les yeux fixés sur les cir-

conscriptions et cherchant par quel procédé de subvention on peut enraciner une candidature, pensent à recourir à de semblables moyens. Mais je ne crois pas qu'il y en ait parmi mes auditeurs. Je crois, au contraire, que la représentation nationale voit les choses de plus haut, qu'elle se rend compte de la nécessité de sauvegarder avant tout les finances. Un pays entré dans la voie où nous sommes, qui trace en quelque sorte la route au reste des Nations, qui marche à la tête de la civilisation occidentale, a, par la hardiesse même de son programme, plus besoin qu'aucun autre de posséder deux choses essentielles : la force militaire et la force financière. Dominant le tout, c'est encore la force financière ; car, lorsqu'on la possède, on peut faire surgir des armées et des flottes.

« Et vous voulez que nous gaspillions cette suprême ressource des temps malheureux, s'ils venaient à surgir, afin d'exploiter plus commodément le téléphone, les chemins de fer de l'État et je ne sais quelles autres entreprises, qu'il dépend de l'initiative des citoyens de faire vivre, de féconder et de développer. Et vous nous proposez de créer un instrument qui puiserait son attrait dans les lots ». (1)

« Pas plus que je ne suis l'ennemi des valeurs à lots, je ne les confond pas avec la loterie. La loterie est une entreprise de pur hasard, où les fonds qui sont versés sont anéantis, sauf pour le gagnant. Je vous concède que les valeurs à lots ont un autre caractère. Les souscripteurs, ceux qui les achètent, consentent une légère perte sur l'intérêt annuel pour pouvoir nourrir le rêve qu'un beau jour la chance les favorisera et qu'ils toucheront d'un coup une somme importante. Je ne vois là, rien d'immoral, je n'en suis pas l'ennemi et je suis très heureux que de

(1) *Journal officiel*, Débats parlementaires, p. 568, 1905.

grands établissements comme le Crédit Foncier, que de grandes villes comme la Ville de Paris ou d'autres, aient recours, de temps en temps, à l'émission de valeurs à lots.

« Mais vous ne paraissez pas vous être rendu compte que ce qui fait l'attrait de la valeur à lot c'est précisément sa rareté. Vous citiez tout à l'heure comme un phénomène financier tout à fait extraordinaire, inattendu et inexpliqué, presque mystique, ce qui m'étonnait dans votre bouche, l'inflexibilité du cours des quarts d'obligation de la Ville de Paris. Combien y en a-t-il ? Voulez-vous m'en dire le chiffre ? Quelques milliers ? Il n'y a rien d'étonnant qu'une valeur aussi rare, aussi recherchée par la petite épargne, ne subisse pas de fluctuations. Mais pensez-vous que si la dette publique française, qui représente plus de 30 milliards, était ornée de lots même de la plus grande importance, croyez-vous que si, en un mot, vous aviez 30 milliards de valeurs à lots, l'attrait du lot aurait une valeur quelconque. Il serait bien vite réduit à sa valeur vraie. La partie chimérique qui enfle le cours aurait disparu et des mathématiques habiles auraient ramené la valeur de la probabilité d'un lot dans « x » années à ce qu'elle vaut véritablement. Non ce qui fait le goût de la petite épargne pour ces sortes de valeurs, c'est leur rareté.

« Je repousse donc l'idée émise par l'honorable M. Hubbard, d'autoriser le Gouvernement à émettre des valeurs à lots, non point par répugnance, non point par préjugé contre de telles valeurs. Si l'on avait à traverser des temps troublés, à faire de grands efforts dans des moments critiques, il y aurait peut-être lieu d'examiner un tel projet. Mais en pleine paix, en pleine prospérité, alors que des nations voisines, des nations amies qui ont à traverser des circonstances assurément bien difficiles,

répugnent et se refusent à créer des valeurs à lots, vous voulez que je prenne la responsabilité d'introduire un pareil élément dans les finances de mon pays, d'affaiblir au lieu de le consolider le crédit de la France, par une entreprise de ce genre ? Je m'y refuse absolument et je demande à la Chambre de repousser l'amendement que l'honorable M. Hubbard lui a présenté » (1).

Cet exposé appelle quelques observations. Nous nous associons sans réserve aux critiques adressées par M. Rouvier aux combinaisons qui tendent, sous des formes plus ou moins détournées, à rétablir pour les dépenses normales un budget alimenté par l'emprunt. La loi des finances du 26 décembre 1890 a supprimé le budget sur ressources spéciales, et il est d'une sagesse financière élémentaire de demander aux ressources normales du budget de couvrir les dépenses permanentes. Affecté à des services réguliers comme les chemins de fer, les téléphones, etc... l'appel au crédit proposé par M. Hubbard méritait donc d'être rejeté, qu'il comportât ou non des lots.

Mais si l'on doit réserver l'emprunt à la couverture des dépenses extraordinaires, telles que l'exécution d'un programme d'ensemble de chemins de fer, de travaux publics etc... on ne voit pas pourquoi l'État dans ces circonstances se refuserait de recourir à la forme des emprunts à lots ? M. Rouvier, il convient de le souligner, repoussait l'assimilation des emprunts à lots aux loteries. Mais, objectait-il, c'est la rareté de ces emprunts qui en fait le succès. Sans doute cette observation est-elle exacte dans une certaine mesure. L'épargne qui veut faire un placement en consentant des avances à l'État, cherche pour ses fonds un intérêt rémunérateur. Cependant le désir de s'enrichir est si répandu chez les hommes qu'ils con-

(1) *Journal Officiel*, Chambre. Débats parl. p. 565.

sentent volontiers à troquer une légère diminution d'intérêts contre la chance aléatoire d'une fortune. Est-il interdit à l'État de spéculer sur ce trait de la psychologie humaine ? A des époques difficiles l'État est obligé de consentir de gros sacrifices, de promettre un intérêt très élevé. S'il offre des lots il aura chances d'obtenir une souscription à des meilleures conditions ; il pourra réaliser, en spéculant sur le goût humain pour le hasard, une économie d'intérêts plus considérable au total que le montant des lots. La rareté des valeurs à lots, invoquée par M. Rouvier, est d'ailleurs fort relative, puisqu'à l'heure actuelle les capitaux obtenus au moyen de cette combinaison représentent une dizaine de milliards.

De plus, le moment critique dont il parlait est arrivé. « Si l'on avait à traverser des temps troublés, à faire de grands efforts dans des moments critiques, il y aurait peut-être lieu d'examiner un tel projet ». Ce qu'il déconseillait de faire en pleine période de prospérité pourrait peut-être être tenté aujourd'hui ; les charges que la guerre nous a laissées sont écrasantes et aucun moyen ne doit être repoussé à la légère pour y parer.

Nous concluons que dans les circonstances extraordinaires que nous traversons, dans une période où l'État doit faire face à d'énormes dépenses anormales, dont certaines d'ailleurs recouvrables, il peut avoir recours aux emprunts à lots.

Car, dans l'émission d'un emprunt à lots, l'État fournit un intérêt inférieur à celui qu'il pourrait être obligé de verser dans l'état actuel du marché. Si l'argent vaut en ce moment 6 o/o, l'État, pour assurer le succès de son emprunt est obligé d'augmenter légèrement le taux de son intérêt, légèrement, disons-nous, car la confiance que l'État inspire lui permet, moyennant

un sacrifice minime, de concurrencer victorieusement les autres emprunteurs ; confiance motivée par sa fidélité passée envers ses engagements, par son crédit et ses ressources toujours supérieurs à ceux des particuliers. Il n'en est pas moins vrai que l'État devra émettre son emprunt à un taux légèrement supérieur à celui du marché, en tous cas certainement pas inférieur. Mais, par l'attrait des lots, l'État pourra diminuer le taux de l'intérêt par lui promis ; au lieu de donner 6.25 ou 6 o/o, il se contentera de 5.50. Le public se résoudra facilement à accepter un taux moindre, en échange de la possibilité d'acquérir une véritable fortune par un coup de chance. Il est certain que le banquier ou le financier averti ne se laissera pas attirer par le mirage de ces lots ; il sait bien que la chance de fortune est infime et bien inégale et inférieure au sacrifice d'intérêt que l'État demande en échange. Mais le public des emprunts n'est pas composé d'experts en la matière ; le public des emprunts est surtout formé de gens, pour la plupart ignorant les principes de science financière ; il ne voit qu'une chose, moyennant un sacrifice de par exemple un franc (sur un titre de 400 francs, 0 fr. 25, en moins d'intérêt par 100 francs) il risque de gagner une fortune.

Donc, l'État, dans l'émission d'un emprunt à lots, fait une économie d'intérêt ; il peut s'arranger à ce que la somme des lots versés soit inférieure à celle réalisée par l'économie d'intérêt ; c'est même ce qu'il fera presque certainement. Mais ce n'est pas encore l'avantage le plus important : La guerre a laissé à la France des dettes dont le montant est d'autant plus élevé que l'on avait espéré, ou dont au moins en a-t-on donné l'illusion, les voir payer par l'Allemagne vaincue ; finalement la plus grosse partie reste à notre charge. Cette situation financière, si dure à

supporter, a troublé l'état de nos finances; aussi, les recours à l'emprunt, qui furent nombreux pendant cette période de guerre, période extraordinaire, devront ils se répéter malheureusement encore souvent pendant la paix, période normale. Nous savons, d'autre part, que dans ces moments de malaises financiers, chaque nouvelle émission d'emprunt exige presque toujours une augmentation du taux de l'intérêt qui, de 4 o/o avant la guerre est monté maintenant à 6 o/o au dernier emprunt. Que devra promettre le prochain emprunt, s'il veut être assuré du succès? Presque certainement l'intérêt devra dépasser 6 o/o et si les nécessités financières obligent l'État à faire de nouveaux appels aux souscripteurs, jusqu'à quel taux devra-t-on monter?

Si dans une prochaine émission, l'État recourt à l'emprunt à lots, par l'attrait de cet avantage, donné au souscripteur, ne pourra-t il émettre son emprunt à 6 o/o au lieu de 6.50. Par ce moyen il se réservera la possibilité d'un emprunt postérieur à ce taux de 6 50, alors qu'il se pourrait fort bien que les nécessités l'obligeassent à promettre 7. Si des circonstances favorables amélioreraient la situation financière, il pourra alors descendre à 5 1/2, alors que par une émission actuelle à 6 1/2, il ne pourrait vraisemblablement descendre au-dessous de 6. Par ce moyen l'État se ménage des possibilités de crédit futur, très appréciables en ce moment. De plus, en limitant la progression du taux de l'intérêt, il consolide le cours de son 4 o/o et 5 o/o qui, à chaque ascension du taux, voient leur cours fléchir. De plus, le public, devant cette ascension continuelle, se méfie; il a des craintes, il se demande pourquoi l'Etat en vient à payer si cher son concours, s'il pourra tenir ses engagements, et surtout il se dit : attendons le prochain emprunt qui rapportera encore

plus ; et l'État arrive à ne pas toucher la somme qu'il espérait, à raison de la crainte et surtout de l'espoir d'opérations encore meilleures que se font les souscripteurs.

Ensuite, l'intérêt, pour un État dont les charges sont très lourdes en ce moment, mais dont la situation, de par sa victoire, peut s'améliorer dans l'avenir, est surtout de diminuer ces charges actuelles, ou tout au moins de les augmenter le moins possible ; par l'emprunt à lots, il diminue sa charge d'intérêt actuelle et surtout future.

Mais, objectera-t-on, pour consolider son crédit et stabiliser le taux de l'intérêt, l'État pourrait tout aussi bien recourir aux emprunts à prime, dont nous avons parlé plus haut, et par ce moyen il diminuerait sa charge actuelle d'intérêts à payer. L'opération est toute différente et présente des inconvénients beaucoup plus graves. Voyons succinctement comment fonctionne ce moyen de recourir au crédit : supposons le cours du 5 o/o à 80 francs, l'État voudrait émettre un emprunt à 4 o/o, il est certain que le prix d'émission devra être inférieur à celui du 5 o/o, par exemple 65 francs ; mais comme les souscripteurs ont l'espoir d'une forte ascension du titre émis fort au-dessous du pair, qui est 100 francs, ils consentiront à prendre le titre à 70 francs. Ce qui fait que l'État réalisera une très légère diminution d'intérêt, son 4 o/o rapportera par exemple 5 o/o, alors que son 5 o/o rapportera 5.25 par rapport au cours actuel. Mais ce moyen est très désavantageux, car le jour où son titre sera au pair, l'État remboursera 100 francs ce qu'on lui aura payé 70, l'État se reconnaît débiteur de 100, quand il reçoit 70. Malgré les circonstances exceptionnelles que nous traversons, il faut éviter de pareilles combinaisons aussi désastreuses. Le dernier emprunt suit cette conception, l'État a préféré aug-

menter le taux de l'intérêt plutôt que de recourir à un pareil moyen. Mais alors nous reprenons notre raisonnement, après 6 ce sera peut être 6 1/2, alors que par notre emprunt à lots, sans faire une opération aussi onéreuse que l'emprunt à prime nous arrêtons cette montée de l'intérêt nous pouvons peut-être même commencer à le faire baisser, et sans recourir à de pareils sacrifices.

Le succès de l'emprunt du crédit national où, il est vrai, une faible prime est offerte aux souscripteurs (le taux d'émission étant de 485 francs et le remboursement devant être fait à 500 francs, intérêt 5 o/o), mais dont nous ne tiendrons pas très grand compte, prouve l'engouement du public pour ce genre d'épargne. Certains diront : c'est le but patriotique de cet emprunt, destiné à relever nos malheureuses provinces dévastées, qui a peut-être poussé les souscripteurs vers les guichets; ce serait s'illusionner sur la valeur certaine d'un tel sentiment ; on a d'ailleurs certains exemples d'émissions d'emprunts uniquement patriotiques (1848), où l'on demande aux souscripteurs de payer 100 ce qui est coté 80, et l'on sait quels lamentables échecs en sont résultés. Non, ce qui a poussé le souscripteur, c'est l'intuition de faire une bonne affaire ; il s'est rendu compte de la solidité du crédit de l'État, des garanties que celui-ci lui donnait dans le paiement de ces arrérages et il a aussi été attiré par le prestige de ces lots; sa confiance dans le hasard et son goût du jeu, l'ont poussé vers cet achat.

Après nous être rendu compte des avantages importants que peut présenter pour l'État l'émission d'un emprunt à lots, avant de terminer cette étude nous pourrions faire une dernière tentative pour essayer de réhabiliter la loterie proprement dite et chercher de quelle façon l'État pourrait employer cette res-

source dont les résultats passés ne furent pas négligeables.

La guerre a changé la mentalité de la presque totalité du pays; on veut rapidement obtenir en peu de temps, en quelques mois, quelques semaines, des sommes que jadis l'on mettait une vie entière à épargner. Le luxe s'est introduit partout, on a pris l'habitude de dépenser beaucoup, et les dépenses entraînant d'autres dépenses, il faut de l'argent. Aussi a-t-on vu, ces deux années dernières, les sommes considérables jetées sur les champs de courses, récoltées par les cagnotes des casinos, et surtout les nombreuses spéculations en bourses. Le nombre des personnes qui spéculent à la bourse a augmenté dans des proportions inouïes. Nombreux sont ceux qui avant la guerre ignoraient ces opérations et qui maintenant, journellement, y risquent de l'argent; les femmes elles-mêmes ne sont pas ignorantes de ce jeu. Et comme l'expérience a déjà prouvé que les lois ne peuvent pas grand chose contre des courants aussi irrésistibles, surtout se produisant après des cataclysmes semblables à celui que la France vient de traverser durant ces dernières années

N'y aurait il pas une source de revenus appréciables pour l'État, à drainer à son profit une partie des sommes importantes qui, journellement, y sont risquées.

Par la création d'une loterie, dont les tirages seraient très fréquents et suivraient dans un bref délai l'émission du billet, par exemple un mois après, en émettant des billets chaque semaine, au bout de peu de temps la loterie aurait un tirage presque hebdomadaire. De plus les lots devraient être nombreux par rapport au nombre des billets émis, et d'une importance moyenne, plutôt que considérables et très rares par rapport au nombre des billets.

Certes, l'État ne pourrait avoir la prétention d'espérer voir venir à sa loterie les gros joueurs de la Bourse; mais une nombreuse clientèle de petits joueurs serait très heureuse de risquer une partie de son argent à cette loterie d'État qui, par ses tirages rapprochés et surtout par ses lots nombreux, lui donnerait une chance de gain se rapprochant de celle qu'elle espère, en spéculant sur des valeurs de bourse, et elle aurait cette clientèle en plus, et cela est important surtout pour les petits joueurs moins bien informés que les gros et plus enclins à se laisser entraîner par les intermédiaires dans des opérations où, pour eux, n'existe qu'une chance de perte, la sécurité qu'inspire une valeur d'État.

On pourrait formuler l'objection suivante: Dans une opération de bourse le joueur ne perd qu'une partie de son capital, car il est très rare que des valeurs tombent par exemple de 500 francs à zéro ou même à 100 (bien que quelquefois des baisses de valeurs soient pour le joueur une catastrophe définitive et le ruinent tout à fait). Cela est vrai pour le marché au comptant, où le joueur achète un titre coté 500 francs en versant 500 francs, mais pour le marché à terme il en est différemment; le joueur n'a pas la même garantie, d'ailleurs relative, qu'une partie de sa mise lui reviendra toujours; par exemple sur un titre de 500 francs, il aura chance de gain ou de perte de 200 francs, il restera 300 francs dans lesquels, à moins de catastrophe peu probable, il rentrera presque certainement. Mais dans la vente à terme il n'achète pas le titre lui-même, il ne risque que la hausse ou la baisse; il ne fait que liquider, en fin de quinzaine, la différence entre son prix d'achat et son prix de vente. Aussi, n'étant pas obligé de déboursier le prix entier du titre, le banquier receveur d'ordre se contentant de deman-

der généralement un caution de 25 o/o de la valeur cotée du titre, caution représentant sa couverture contre l'insolvabilité possible de son client au moment de la liquidation, le joueur risque de perdre la totalité de sa mise, car il se laisse entraîner par le fait qu'il ne débourse pas le prix complet du titre, mais seulement 25 o/o représentant la chance de gain ou de perte.

Cette forme de spéculation en Bourse offre bien les mêmes caractères que la loterie : mise risquée par le joueur qui, en cas de non succès de son opération, peut la perdre toute entière.

Mais comment devrait-on organiser cette loterie ?

Sans parler ici de la publicité à laquelle évidemment la loterie d'État ne devra pas renoncer, quels moyens devrait-elle employer pour concurrencer victorieusement les autres jeux et attirer à elle la clientèle de ces derniers ?

Par des tirages nombreux, la modicité du prix des billets, le grand nombre de lots par rapport au nombre des billets émis, l'État pourrait facilement lutter avec succès contre ses concurrents. Comme nous l'avons dit plus haut, les tirages devraient être très rapprochés et suivre de près l'émission des billets. Les lots seraient nombreux par rapport au nombre des billets mis en circulation ; comme de juste ils seraient moins importants, mais leur nombre, plutôt que leur valeur, tenterait les joueurs et ainsi la loterie se rapprocherait des opérations qu'elle devrait concurrencer. Car les acheteurs du billet se préoccuperaient surtout du nombre de chances de lots par rapport au nombre de billets et de la rapidité des tirages devant leur donner le résultat.

Il faudrait aussi varier le nombre de billets émis selon les facultés d'absorption du marché, la plus ou moins bonne marche des affaires ; il est certain que dans les moments de crise le

public se presserait moins nombreux aux guichets de la loterie. La loterie devrait aussi, par sa facilité de paiement des lots et même par la non possibilité d'opposition en cas de perte, concurrencer les casinos, les cercles privés et les autres petits jeux. On pourrait aussi faire emploi de la forme de loterie par classe, comme cela se faisait en Allemagne, ou bien employer des combinaisons de billets à caractère mixte, donnant droit au tirage des lots, et en cas de non succès, à un commencement de titre de rente, dont les souscripteurs verseraient ultérieurement le reliquat par tranches, ce qui les forcerait à l'épargne.

On reprochera à ce genre de loterie sa similitude avec celle de l'ancien régime, tant critiquée ; on lui opposera les objections habituelles contre la loterie : ruine qu'elle peut causer, affaiblissement des qualités d'ordre et d'économie, perte de l'idée de travail continu pour acquérir la fortune, répercussion qu'elle pourra avoir sur l'activité générale du pays. Mais alors dans ce cas pourquoi ne ferme-t-on pas les casinos où des fortunes se jouent et se perdent (la cagnote du casino de Deauville a reçu 18 millions pour la saison de 1920, saison de deux mois à peine), pourquoi même n'interdit on pas les jeux de cartes dans les cafés, les jeux de hasard chez les marchands de vin ? D'ailleurs ce serait peut-être inutile de provoquer une loi interdisant ces manifestations du jeu. Le joueur ne se laisse pas arrêter par la barrière que peut présenter la loi. Ce n'est pas la fermeture du casino d'Enghien qui a empêché les joueurs habitant la contrée qui se rendaient au casino pour y tenter le sort, de risquer la chance ; les maisons particulières où l'on joue ont accueilli ces joueurs navrés de cette suppression ; les moments que ces derniers passaient aux salles de jeux, ils les ont passés aux champs de courses et aux cafés où ils ont pu continuer à risquer leur

avoir, bien que les jeux d'argent y soient interdits ; il est facile de tourner la difficulté et même une grande tolérance protège les joueurs. Non, ce n'est pas par une loi que l'on peut réformer un penchant aussi ancré chez l'homme ; ce sont toutes les générations passées qui revivent en lui, générations qui ont toujours professé envers le hasard un culte inconsideré, mais dont l'existence ne fait aucun doute. Un être humain est joueur ou ne l'est pas ; il l'est d'ailleurs toujours un peu, car chacun de nous a certainement, à quelques moments de sa vie, eu confiance dans le hasard ; si ce n'est dans l'espoir d'y acquérir la fortune, tout au moins dans celui d'y obtenir une part de bonheur. Si cet être humain est joueur, il faudra de toute façon qu'il puisse assouvir son désir de jouer, si ce n'est pas d'une façon ce sera d'une autre.

C'est pourquoi, à une époque aussi pénible que celle que nous traversons, ne peut-on se demander si l'État ne devrait canaliser à son profit cette source assez importante de bénéfice par l'ouverture d'une véritable loterie, semblable au loto italien, mais perfectionnée, bénéficiant des leçons que nous ont données les institutions passées, bien qu'il soit certain que ces nombreuses objections morales dont nous avons parlé plus haut fourniront des arguments sérieux aux adversaires de la loterie proprement dite.

Mais il y a quelque temps fut déposée, à la Chambre des Députés, une proposition de loi présentée par M. André Lefèvre, député des Bouches-du-Rhône, qui, tout en présentant les attrait de la loterie, n'en avait cependant pas les inconvénients.

Présenté, le 26 août 1919, ce projet de loi portait la mention suivante ;

« Proposition de loi tendant à organiser le prêt sans intérêt à la France, par l'émission d'obligations remboursables avec primes par voie de tirage ». (1)

Examinons-le dans ses grandes lignes.

Dans l'exposé des motifs, M. Lefèvre commence par nous parler du gros effort financier que devra réaliser la France pour liquider les dépenses de guerre et faire face à celle de la reconstitution des régions dévastées. Pour cela elle devra faire appel à la solidarité du monde entier. Auparavant, de nombreuses propositions ont été faites, mais par leur difficulté de réalisation et aussi par leur limitation trop étroite, elles ne semblent pas pouvoir donner le résultat attendu : une somme considérable et dont les charges d'intérêt ne soient pas trop lourdes à supporter.

Voyons de quelle façon il faudra faire appel au souscripteur.

Depuis la guerre ce dernier a versé très souvent, sans se faire prier, ses fonds aux guichets de l'emprunt. L'intérêt est monté successivement de 4 à 5 1/2 o/o. On envisageait à ce moment la possibilité d'un emprunt futur à 6 o/o (on y a recouru depuis). Mais, ajoutait le projet, si cet emprunt à 6 o/o était émis, il ne fournirait pas les 50 ou 60 milliards nécessaires dont la France a besoin pour « refaire les régions dévastées, reprendre le travail, rétablir les changes et liquider la guerre ». Quant au paiement de l'Allemagne, les difficultés de temps et de moyens de perception nous obligent à ne pas compter dessus pour le moment, et il faut faire vite.

Cette opération, si importante par son montant, devra

(1) *Journal officiel*. Annexe, n° 6744.

s'adresser à la France et aux pays étrangers, qui ont d'ailleurs tout intérêt au relèvement rapide de notre pays. On voit en ce moment les résultats de la politique d'égoïsme financier, dans laquelle se sont enfermés les alliés et les neutres, se manifester par une crise économique mondiale. Les pays à change très élevé commencent à souffrir de leur trop grande prospérité, on ne leur achète plus ; leurs anciens tributaires s'efforcent de ce passer de ceux de leurs produits qui ne leur sont pas absolument nécessaires. « L'Univers entier est intéressé à l'amélioration de nos changes, dont il peut momentanément bénéficier à notre détriment mais dont il souffrirait le jour où, par l'exagération du mal, les transactions deviendraient à peu près impossibles. C'est l'idée juste qui a guidé tous ceux qui, avec M. Bouilloux-Lafont ou M. Stern, ont songé à une liquidation internationale avec création d'une monnaie spéciale. Le malheur est que la réalisation semble difficile ».

La France fait appel à la solidarité mondiale pour solliciter un prêt sans intérêt nominal, mais qui sera en réalité un prêt offrant des chances de primes à l'ordre de 2 1/2 à 3 o/o. Elle le sollicite non pas d'un gouvernement quelconque, mais de la part de dizaines de millions de souscripteurs...

C'est sous la forme d'obligations à 500 francs, que M. Lefèvre envisage l'émission de ce prêt sans intérêt, obligations qui seraient remboursées au pair et dont les tirages se feraient tous les six mois pendant 20 ans.

De plus, et c'est là le gros attrait, presque quotidiennement des numéros heureux toucheraient de fortes primes. La répartition des primes importe peu au point de vue de l'Etat (seul le total l'intéresse), mais le public, lui, y porte une très grande attention. Plusieurs combinaisons sont proposées :

Le projet suppose d'abord « l'émission d'un emprunt de 60 milliards » remboursable en vingt ans au pair, par tirages semestriels et donnant par semaine, toujours par tirages, des primes, qui seraient dans l'hypothèse que nous examinons, distinctes du remboursement » Les numéros remboursés au pair continueraient à prendre part aux tirages. Le plus gros lot sera de 1.250.000 francs correspondant à un « nombre rond » de dollars ou de livres pour la commodité des souscripteurs étrangers. Ensuite les lots iraient en décroissant.

On aurait le tableau suivant :

1 lot de 1.250.000 fr.	=	1.250.000 fr.
2 lots de 500.000 fr.	=	1.000.000 fr.
10 lots de 100.000 fr.	=	1.000.000 fr.
100 lots de 10.000 fr.	=	1.000.000 fr.
500 lots de 5.000 fr.	=	2.500.000 fr.
613 lots pour un total de :		6.750.000 fr.

La charge serait donc de 6.750.000 francs par semaine, ce qui nous fait une charge annuelle de 350 millions.

Quant à l'amortissement, il serait de 3 milliards par année.

Nous aurions donc une charge annuelle de 3.000.0000.000 + 350.000.000 = 3.350.000.000 francs. Le projet réservant volontairement une part très large aux frais, 10 o/o, le produit net de l'émission des 60 milliards serait de 54 milliards.

Le taux de l'emprunt atteindrait à peine 3 o/o.

Pour éviter le trop grand accroissement de chances à mesure que le nombre des billets diminue, le nombre des lots et leur importance restant les mêmes, on emploiera divers moyens. Deux se présentent ;

Le premier consisterait à séparer l'obligation de sa chance

de prime, de sorte que l'obligation remboursée à 500 francs continue à participer aux tirages des lots.

Un autre système consisterait à augmenter au début la chance de prime et la diminuer en progression arithmétique comme le capital restant. Le projet donne quelques exemples concrets, dans lesquels l'intérêt ne dépasse jamais 3 o/o.

Dans une période de 20 ans et pour 54 milliards de produits nets (10 o/o réduction provenant des frais), on donnerait :

De 1 à 5 ans, 1.000.000.000 francs de primes, soit annuités : 4 milliards ;

De 6 à 10 ans, 500.000.000 francs de primes, soit une annuité de 3.500.000.000 francs.

De 10 à 16 ans, 322.000 000 francs de primes, soit une annuité de 3.322.000.000 francs.

De 16 à 20 ans, 125.000.000 francs de primes, soit une annuité de 3.125.000.000 francs.

Le tableau suivant donnera quelques éclaircissements sur la manière dont se produiraient les tirages.

Emprunt de 60 milliards, 10 o/o de frais, remboursables par tirages hebdomadaires en 1.043 semaines, soit 20 ans moins quelques jours.

SEMAINES			
<i>de 1 à 104</i>	Chaque jour (6 par semaine).	1 obligation de 1.250.000 fr.	
	Chaque semaine (7 ^e jour)	1 —	1.250.000 fr.
	— — —	2 —	500.000 fr.
	— — —	10 —	100.000 fr.
	— — —	100 —	10.000 fr.
	— — —	200 —	5.000 fr.
	— — —	11.505 —	1.000 fr.
			103.228 remboursées au pair.

(Ce chiffre variera d'une unité de plus ou de moins dans le tableau réel d'amortissement).

SEMAINES			
<i>de 105 à 792</i>	Chaque semaine.....	1 obligation de	1.250.000 fr.
—	—	2	500.000 fr.
—	—	10	100.000 fr.
—	—	100	10.000 fr.
—	—	200	5.000 fr.
—	—	11.505	1.000 fr.
103.234 remboursées au pair.			
<i>de 783 à 1.043</i>	Chaque semaine.....	1 obligation de	1.250.000 fr.
—	—	100	10.000 fr.
—	—	11.505	1.000 fr.
103.413 remboursées au pair.			

Ce qu'il faut faire ressortir, c'est la nécessité de l'importance de la première prime. « C'est grâce à son lot de 1.000.000 francs que l'emprunt de la Ville de Paris a été couvert 84 fois. »

Le projet nous donne ensuite deux tableaux de répartition des primes pour des emprunts de 20 ou 25 milliards dont la réalisation immédiate pourrait aider considérablement le Trésor pour le payement des dommages de guerre.

Ensuite le projet nous énumère les avantages nombreux que l'Etat français pourrait retirer de cette combinaison. L'Etat supporterait des charges égales à celles que lui laisserait un emprunt non amortissable à 3 o/o, émis au cours actuel, mais avec ces deux différences énormes : En ce moment un emprunt émis dans des conditions ordinaires ne donnerait certainement pas 54 milliards ; 2^o et ceci est l'attrait le plus important, au bout de vingt ans, par le moyen suggéré par le projet, l'Etat ne devra plus rien, alors qu'avec l'emprunt ordinaire sa dette subsisterait entière.

De plus, cet emprunt, contracté en partie à l'extérieur, pourrait relever notre change. On aurait aussi la possibilité de retirer une grosse partie des billets mis en circulation, opération qui,

ajoutée à l'amélioration de notre change, contribuerait rapidement à la baisse des prix.

L'auteur entrevoit même un avenir plus lointain et heureux où, l'emprunt étant remboursé, l'habitude de cette charge de 3 milliards 1/2 passée dans le budget, les ministres futurs, gardant sagement cette somme aux dépenses, l'emploieraient à amortir le reste de notre dette.

« Mais il ne suffit pas qu'une opération de cette envergure soit intéressante pour la France, il faut encore qu'elle le soit pour les divers pays qui devront nous aider à réaliser, au moins par l'autorisation, d'aborder leurs marchés. La démonstration, ajoute le projet, n'est pas difficile à faire. Tous les pays ont intérêt à la renaissance de la prospérité française ; elle est un des facteurs essentiels de la vie du monde, par sa situation géographique, par sa culture, la richesse de son sol, la possession du fer et des phosphates. »

Le monde souffrira bientôt de l'hyperthrophie des changes, le moment arrivera où les pays à change très élevé verront leur marché intérieur encombré par les produits des pays à change défavorable, pays qui, sur les marchés extérieurs, luttent victorieusement contre eux par l'attrait de leur monnaie faible, et les pays trop riches au contraire assisteront à la fermeture de leurs usines, à l'encombrement de leur marché intérieur encombré par le manque de débouchés, provoqué par l'abstention des acheteurs étrangers.

Les Etats devront bien considérer cette opération comme un emprunt, avec réductions du taux de l'intérêt. Quant aux particuliers ils envisageront surtout la chance de prime qui s'accorde bien avec le goût du risque qui se manifeste en ce moment dans l'univers entier. Mais l'Etat étranger n'aura pas la même

conception « il raisonne sur les grands nombres ». M. Lefèvre ajoute : « Et pour les Etats, tout se passera comme si on avait autorisé un emprunt de 2,7, 2,8, 3 0/0, un emprunt d'avant-guerre, un de ceux auxquels nous consentions si facilement. Et c'est à cela que se réduira le concours demandé. »

Les versements seront faits par tranches successives, car un pareil appel de fonds, effectué en une seule fois, pourrait troubler les marchés du monde et aussi risquerait de ne pas donner des résultats aussi satisfaisants ; on pourra, par exemple, effectuer cette émission dans un délai de 6 mois.

Enfin il est fait mention de la supériorité, de cette combinaison sur la rente à lots, car « la rente à lots de 5 0/0, par exemple, plus des lots, serait un voisin dangereux pour toutes les rentes, non seulement pour les nôtres, mais encore pour celles émises par tout le monde. Et il vaut mieux pour tout le monde un titre essentiellement différent, qui ne sera en rien comparable, avec lequel la parité ne s'établira pas, qui se disséminera, qu'une rente à lots à laquelle nous serions acculés à recourir et qui, peu à peu, publiquement ou autrement, s'infiltrerait partout, parce qu'elle serait vraiment très ou presque trop avantageuse. »

« Nous croyons donc que, contrairement à ce qu'on pourrait supposer au premier abord, ce titre nouveau recevra partout bon accueil, non seulement du public, mais des gouvernements qui ont intérêt à voir rétablir notre situation et qui en outre, souffrant tous plus ou moins d'une inflation monétaire, fiduciaire ou réelle, verront sans déplaisir un appel au crédit, pourvu que les versements soient assez espacés, pour ne pas entraîner de crise.

« Nous avons en conséquence l'honneur de vous soumettre la proposition suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier. — *Il sera émis, sous le titre de « Prêt sans intérêt à la France », un emprunt de 120 millions de titres de 500 francs, remboursables au pair, par tirages semestriels, dans une période de 20 ans.*

ART.2.— *Ces obligations participeront à des tirages journaliers ou hebdomadaires comportant des primes suivant un tableau qui sera annexé à la présente loi.*

Résumons maintenant les principales caractéristiques de ce projet.

D'abord sa nouveauté : Prêt sans intérêt. Ce n'est pas un emprunt dans lequel l'Etat doit chaque année fournir aux rentiers les arrérages du capital prêté. C'est une avance de fonds demandée par l'Etat. En réalité il y a bien un intérêt qui est représenté par les lots que l'Etat distribuera journellement. Mais l'avantage de cette combinaison saute aux yeux. A une époque où l'intérêt de l'argent atteint à peu près 6 o/o, ce système manifeste nettement sa supériorité par le faible taux que l'Etat pourrait être obligé de donner, à peu près 3 o/o. En réalité l'Etat ayant 3 milliards 1/2 de charges annuelles pour 60 milliards, il est certain que cela correspond à un intérêt approchant de 6 o/o. Mais le gros avantage sur un emprunt ordinaire 3 o/o dont le cours en bourse oscille entre 56 et 58 francs pour 3 francs d'intérêt par an, ce qui nous donne à peu près l'équivalent comme taux de notre combinaison, c'est que l'Etat dans un emprunt ordinaire 3 o/o se reconnaît débiteur d'une somme

bien supérieure à celle qu'il reçoit en réalité. Le cours en bourse étant de 56 à 58 francs, l'Etat devrait, pour assurer le succès de son emprunt, faire un sacrifice, par exemple fixer le prix d'émission à 54 francs. Il recevrait 54 francs et se reconnaîtrait débiteur de 100 ; au contraire, dans notre combinaison, à charge égale l'Etat se reconnaît débiteur de ce qu'il touche effectivement, et rien de plus.

En second lieu : l'importance du rendement probable, 54 milliards, importance dont l'utilité n'est pas à nier. Plusieurs emprunts donnant une dizaine de milliards chacun et échelonnés ne permettraient pas d'obtenir les mêmes résultats. Ce qu'il faut c'est de très grosses disponibilités données en bloc, pour permettre d'accomplir rapidement l'œuvre de reconstruction et d'assainissement financier, si nécessaire et si pressée ; seul un pareil nombre de milliards est susceptible de remplir ce but. Les versements des emprunts ordinaires, trop faibles, ne permettent pas de mener à bien une tâche aussi rude avec chance de réussite ; ils sont éparpillés, servent à boucher les trous du budget et, en définitive, ne donnent pas le changement radical, au point de vue change, reconstruction, réduction de la circulation fiduciaire et diminution des prix que toutes ces causes entraîneraient fatalement.

3° Ce n'est pas non plus une loterie et les inconvénients, d'ailleurs souvent fort exagérés que cette forme d'appel au crédit peut présenter, ne peuvent lui être opposés.

« La loterie est en effet un jeu dans lequel on expose son capital dans l'espoir d'un gain plus important. Dans la combinaison proposée, au contraire, le capital est toujours remboursé, et c'est là une différence essentielle. Bien mieux, étant donné que la souscription sera faite en monnaie du moment et que la

valeur vraie de la monnaie ne fera qu'augmenter à mesure que se rétablira la situation économique, chaque souscripteur sera remboursé d'une somme qui, nominalement la même, sera en réalité supérieure.

« Il ne saurait donc être question de considérer comme une loterie l'opération d'emprunt que nous examinons en ce moment. Mais il serait puéril de contester que la perspective de gain en est la base indispensable ».

Dans une loterie, sauf le hasard d'une attribution de lot, le capital est perdu. Ici, il est toujours remboursé au moins au pair. La seule perte au cas de remboursement au pair, est celle de l'intérêt. Et encore, dans ce cas, cette perte de l'intérêt est compensée par une chance de gain. Car nous avons vu que les primes pourraient être distinctes du remboursement au pair (au pair seulement, car pour les obligations remboursées à 1.000 francs la prime de 500 francs donne un équivalent suffisant pour compenser la perte de l'intérêt). Il est facile de se rendre compte de l'attrait que peut exercer cette combinaison sur les souscripteurs, qui, une fois leur mise réintégrée dans leur patrimoine, ont encore la possibilité de voir le hasard les gratifier d'un lot important. Ici, il y aurait peut-être lieu de craindre, que le droit au tirage des lots, une fois séparé du titre lui-même, et facilement négociable, ne devienne alors un véritable billet de loterie.

4° A quelle clientèle s'adresserait cette forme d'appel au crédit ?

« Sans doute, nous dit M. Lefèvre, il ne faut pas compter que de très gros porteurs, comme les compagnies d'assurances, souscriraient des sommes considérables, mais on peut penser que tout le monde souscrira en numéraire. Les porteurs de bons se réserveront généralement pour un emprunt de conso-

lisation 5,5 o/o ou 6 o/o, qu'il faudra faire quand même, et à l'exception de bons remis en paiement du pécule, c'est surtout du numéraire, du billet, que fera rentrer l'emprunt à primes sans intérêt. C'est un des résultats les plus heureux que l'on puisse espérer, et qu'on a du reste les plus grandes chances, la presque certitude d'atteindre.

« La souscription étant étagée sur trois mois, il est presque certain que les souscripteurs, pour se libérer complètement, feront sur leur budget familial un effort qui, dans l'état actuel des salaires, sera presque toujours possible. On ne se restreint pas de 100 francs sur un ou deux mois pour gagner 5 francs de rente. On se restreint si on a la perspective de toucher une somme importante. Cette restriction volontaire, agissant sur les achats et sur les demandes, est certainement un des meilleurs moyens d'agir sur les prix dans le sens de la baisse. »

Par ses tirages très fréquents, elle entretiendra chez les souscripteurs l'espérance d'un lot ou même celle de leur remboursement, avec l'avantage cité plus haut de pouvoir, en cas de remboursement, participer quand même aux tirages ultérieurs.

Comment se feraient ces tirages ?

« La mise en roue habituelle est impossible à cause de l'énorme masse qu'elle représenterait. Nous pensons qu'un jeu de huit roues, contenant chacune un même nombre de chiffres (de 1, de 2, de 3..., de 0) donnerait par voie de tirages successifs les nombres significatifs des numéros à rembourser. En tirant chaque fois au sort l'ordre dans lequel on actionnerait chaque roue, en remettant après chaque tirage le nombre de 1, de 2, de 3 sortis, on arriverait aisément à faire matériellement l'opération ».

5^e Le dernier avantage, et non le moindre pour l'Etat et même pour l'individu qui profite toujours de la prospérité générale, par une vie plus facile et plus large : la certitude d'amortissement ; amortissement qui, par le fait de la non distribution d'intérêt, devient une opération presque entièrement gratuite pour l'Etat. La charge de l'emprunt serait en effet à peu près égale à celle d'un emprunt 3 o/o non amortissable, avec cette différence que dans 20 ans on continuerait à devoir la même somme, alors qu'avec le système proposé par M. Lefèvre la dette sera éteinte.

Nous avons vu plus haut que la charge serait d'à peu près 3 milliards 1/2 par an, poids que le budget peut facilement supporter, d'autant que les avantages résultant du raffermissement de notre change, de la reconstitution des régions dévastées, permettront d'économiser par ailleurs ce qu'il faudra déboursier pour cette opération.

Il est à déplorer que cette proposition, si intéressante par sa nouveauté et ses nombreux avantages, n'ait pas été accueillie avec faveur par le Parlement.

Nous concluons ainsi :

La France grandie par sa victoire militaire, mais très fortement éprouvée par la destruction de ses plus riches départements et trainant derrière elle une dette énorme qui affaiblit la puissance de sa monnaie à l'intérieur comme à l'extérieur, souffre beaucoup de cette dure situation financière. Les tentatives pour remédier à cet état de choses faites jusqu'à présent n'ont pas donné de résultats appréciables par leur manque de nouveauté et l'extension limitée des appels au crédit, qui n'ont pas permis de faire une grosse brèche dans l'étendue de sa dette si lourde.

Saint-Just disait, dans les *Fragments sur les institutions républicaines* : « Nos victoires ont moins porté d'effroi dans l'Europe que n'y porterait soudain un sage plan d'économie et un système monétaire d'exécution simple ». Une dépense est parfois une économie, et c'est faire une économie considérable pour l'avenir que de relever rapidement nos industries détruites, rétablir notre change et augmenter le pouvoir d'achat de notre monnaie, pour cela il nous faut des ressources considérables ; l'Etat peut les trouver dans la forme de prêt sans intérêt que nous a proposée M. André Lefèvre.

Il est bien entendu que ce recours au crédit ne l'empêchera pas de se servir de l'emprunt à lots et même de cette forme de loterie mentionnée antérieurement et qui pourrait concurrencer les opérations de hausse à terme, cette dernière s'adressant à une clientèle désirant acheter uniquement le risque de gain ou de perte, à la différence de celle qui s'adressant au prêt sans intérêt où cette dernière trouverait une capitalisation sûre alliée à une chance de fortune. Cette loterie ne donnerait d'ailleurs pas des sommes comparables à celles du prêt sans intérêt, mais elles seraient quand même appréciables et il serait souhaitable que l'Etat drainât à son profit ces ressources qui vont souvent à des intermédiaires peu intéressants. et qu'il pourrait destiner à des œuvres ayant des besoins limités.

Quant à l'emprunt à lot, il pourrait s'en servir comme d'un emprunt de consolidation des bons du Trésor. Nous avons vu plus haut les avantages de cette forme sur un emprunt ordinaire. Par le recours à l'emprunt à lots, outre l'économie d'intérêt qu'il peut réaliser en donnant un chiffre de lots inférieur au chiffre des économies réalisées par l'abaissement de l'intérêt, il se réserve, comme nous l'avons dit, des possibilités d'émissions

futures à des taux moindres, avantage très important en ces moments où les recours à l'emprunt sont si fréquents, emprunts qui, à chaque nouvelle émission doivent, pour donner des résultats utiles, offrir un taux d'intérêt supérieur à celui des précédents.

Mais l'important pour le moment c'est surtout la reconstruction rapide de nos régions dévastées et le relèvement de notre franc, pour cela il faut des ressources énormes. Seul, un système comme celui de M. Lefèvre, peut nous les apporter. Son succès est presque certain, car il offre de nombreux avantages aux souscripteurs comme à l'Etat.

L'Etat y trouvera, à un taux inférieur à celui des emprunts ordinaires, un chiffre de milliards dont l'importance est nécessaire pour mener à bien la si lourde charge qui lui incombe, chiffre que ne lui donneraient pas des emprunts ordinaires. De plus, à charge égale il se trouvera libéré au bout de vingt ans de sa dette, alors qu'elle subsisterait entière dans un emprunt ordinaire.

Quant aux souscripteurs, sans parler du bénéfice dont profitera la collectivité par le relèvement de notre change, la diminution du nombre des billets de banque et la reconstitution de notre industrie, causes influençant profondément sur la facilité de la vie, ils auront encore la certitude d'être remboursés et la possibilité de courir la chance d'être les heureux gagnants de lots plus ou moins importants.

C'est pourquoi nous croyons fermement que l'Etat aurait un intérêt immense et pressant à recourir à cette forme de prêt sans intérêt dont la réussite serait presque certaine.

PAUL HENRIQUET.

FIN.

BIBLIOGRAPHIE

ALIX. — *Précis de science financière.*

MARQUIS D'AUDIFFRET. — *Système financier de la France.* Tome I.

DUVERGIER. — *Collection des lois et décrets* 1836.

GUILMARD. — *La loterie devant l'opinion et le Parlement.*

LABBÉ. — *Notes au Sirey.*

Sous Paris, 25 mars 1870. S. 70.2.313.

Sous Cass., 8 juillet 1882. S. 83.1.203.

Sous Paris, 29 octobre 1886 et Orléans 20 octobre 1886. S. 87.2.49.

LEVY-ULHMANN. — *Traité des obligations à primes et à lots.*

MACK. — *De la négociation à crédit des valeurs à lots.*

DE SAINT-ANDRÉ. — *La loterie et ses applications les plus intéressantes, dans Revue générale d'administration* 1895.

VÜHRER. — *Histoire de la Dette publique en France.* Tomes I et II.

BERLAND. — *La vente à crédit des valeurs à lots et la loi du 12 mars 1900.* Thèse, Dijon 1903.

Le Temps.

Le Rentier.

Journal officiel. — *Projet Lefèvre* 1919. Annexe 6.744.
Rapport n° 7.119.

L'Économiste Français.

L'Économiste Européen.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

La loterie proprement dite

CHAPITRE I ^{er} . — Historique.....	13
CHAPITRE II. — La loi du 21 mai 1836.....	25
CHAPITRE III. — Les résultats de la loi du 21 mai 1836....	38

DEUXIÈME PARTIE

Les Emprunts à Lots

CHAPITRE I ^{er} . — Les Emprunts à lots constituent-ils des loteries?.....	55
CHAPITRE II. — Conséquences juridiques de la nature des Emprunts à lots.....	80
CHAPITRE III. — La Vente à tempérament des valeurs à lots.....	91

CONCLUSION.....	114
-----------------	-----

BIBLIOGRAPHIE.	
----------------	--
